

原文：UNHCR, UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas  
(September 2009)

仮訳

都市部における難民保護と解決策に関する  
国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)のポリシー

2009年9月



目次

I. はじめに：都市に住む難民(urban refugees)の権利保護.....	2
II. 保護のスペース(protection space)の拡大 .....	4
III. 重要な原則の尊重 .....	6
IV. 包括的保護戦略の実施 .....	10
a)   接受施設の提供 .....	10
b)   UNHCRによる登録とデータ収集.....	10
c)   身分証明書提供の確保.....	10
d)   難民認定 .....	10
e)   コミュニティへの支援.....	10
f)   都市に住む難民との建設的な関係の育成.....	12
g)   安全の維持 .....	14
h)   生計手段と自立の促進.....	15
i)   ヘルスケア、教育およびその他サービスへのアクセスの確保.....	16
j)   物質的ニーズの充足 .....	17
k)   恒久的解決策の促進 .....	20
l)   移動に関する問題への取り組み .....	23
V. 結論：積極的かつ発案型のアプローチ .....	25
添付：関連ガイダンス資料および執行委員会結論.....	26

## I. はじめに：都市に住む難民(urban refugees)の権利保護

1. 世界は急速な都市化の一途をたどっている。都市や町に居住する者の割合は、1950年には世界の人口の30パーセント未満だった。この数字は今や50パーセント超に増加し、2030年までに60パーセントに届くとみられている。
2. 人口を数の観点からみても、統計データは同様に著しく伸びている。1950年にはおよそ7,300万人だった都市部で生活する者の数は、過去60年の間に4倍以上になり、今や33億人超を記録する。
3. こうした状況を考慮すると、世界の難民のうち都市部で生活する者の数とその割合が増加したという事実は驚くべきことではない<sup>1</sup>。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)の最新の統計によれば、世界の1,050万人の難民のうち、難民キャンプに居住する者は全体の3分の1であるのに対し、全体の半数近くが都市や町に居住している。
4. 世界の都市部に居住する難民の人口は、数において増加したのはもちろんのこと、構成においても変化している。かつて、開発途上国および中所得国においてUNHCRに登録する都市の難民のかなりの割合を、都市で生き抜くために必要な能力と強い意志を有した若い男性が占めていた。
5. ところが今日、特に難民キャンプのない国々において、都市に住む難民の多くは、女性、子どもおよび高齢者である。彼らはしばしばさまざまな保護上の危機に直面する。保護上の危機とは、逮捕および収容の脅威、ルーフマン、ハラスメント、搾取、差別、不十分かつ定員超過の住居環境などのほか、性・及びジェンダーを理由とする暴力(sexual and gender-based violence, SGBV)、HIV/AIDS、密出入国業者の活動および人身取引(human trafficking)の被害にあいやすいことなどである。
6. 最近まで、UNHCRの関心の対象は、キャンプに住む難民にあった。このアプローチは、都市部に居住する難民に関するUNHCRの1997年に発行されたポリシーによってより奨励されることとなった。現在では、都市部に住む難民は急激に標準になりつつあるのに比べ、このポリシーは、むしろ例外であるという仮定に基づいて作成されたものであった。

---

<sup>1</sup> 「都市部」という概念に全世界共通の定義をあてはめることは難しい。この文書においては、「都市部」は、互いに近接して生活する大勢の人々を収容できる建物が密集する地域で、大多数の人々が正規または非正規に雇用され、物品とサービスの供給を受けることによって生計を立てている場所、を意味して用いることとする。難民キャンプは都市部に共通するいくつかの特徴をもつが、この定義からは除外される。

7. この 1997 年のポリシーは、他にも多くの実施上の問題をはらんでいた。都市部の難民への支援費用が膨らんでいることが主要な懸念事項となったがために、要綱そのものの適用範囲が制限されてしまったのである。同様に、この要綱では第一次庇護国から非正規に移動してある都市部に居住した難民の問題が中心事項として取り上げられた。さらに、1997 年の文書では、都市部で活動する UNHCR の安全確保と、難民が抱えている不満の根源的な原因となっている問題に取り組む必要性という議論の間に十分な均衡がとれていなかった。

8. UNHCR は都市に住む難民の問題により包括的に取り組む必要性を認識し、1997 年のポリシーに代わるものとして本文書を提示するものである。

9. 本文書は難民の権利を保護し、その窮状への解決を図るという UNHCR の任務に確実に準拠し、UNHCR の都市部に居住する難民を取り巻く様々な問題への取り組み方に関して、新しいアプローチを提供するものである。その施行にあたっては、UNHCR とパートナーが既に培ってきた多くの効果的な実践から学び、UNHCR の都市において得た経験を十分に考慮して行われるものとする。

10. 新しいポリシーにはいくつかの重要な特徴がある。第一に、これは比較的簡明な文書で、UNHCR の都市に住む難民への取り組みの大枠と基本的な原則を設定するものである。それゆえ、実施のための詳細なガイドラインを提供するものではない、また都市部に住む国内避難民または帰還民への UNHCR の取り組みについても触れていない<sup>2</sup>。

11. 第二に、UNHCR は、本文書はそれぞれの国と都市の特有の状況に合わせて適用される必要性を十分に認識している<sup>3</sup>。なお、本文書は主に UNHCR が事務所を有し、事業を運営する任務を負っている開発途上国および中所得国で都市に住んでいる難民の状況に対して適用されることを念頭においている。したがって、本文書は難民の（庇護国社会への）統合という難題や、先進工業国における補完的な保護(subsidiary protection)の基準に関する問題を考察するものではない。

12. 第三に、UNHCR は、本文書の設定するポリシー上の目標は UNHCR だけでは達成しえないこともまた認識している。これらの目標が達成されるためには、適切な資源と、様々なその他のアクター」、とりわけ増え続ける都市にいる難民の滞在を寛大にも認めてい

---

<sup>2</sup>都市部における UNHCR の任務に関連して多くの手引書がある。こうした手引書のリストは添付を参照のこと。

<sup>3</sup> 例えば、キャンプや居留地に住むという選択肢を難民に与えている国もあれば、そうでない国もある。都市にいる難民が居住する国々の中でも、1951 年の難民条約を締結し、難民に対して法的地位、居住権、および就労権を与える国がある一方で、そのような条件が整っていない国もある。キャンプが存在する国々の中では、公式には難民がその場所にとどまることを強いられている国がある一方で、キャンプから都市部への移動が認められているか黙認されているような国もある。

る開発途上諸国の難民受け入れ国政府および市当局からの効果的な協力および支援が必要である。この点について UNHCR は、国際的な連帯と責任分担の原則の意味を尊重し、これに実際的な意義を与えることを各国に奨励するものである。

13. 最後に、本文書で提示するポリシーは、首都だけでなく、全ての都市部に居住する難民に適用されることを意図するものである。しかしながら、難民が多数の都市に分散している国々で UNHCR がこの目標を達成することは能力的に限界があるということも認識されなければならない。

## II. 保護のスペース(Protection space)の拡大

14. このポリシーは、難民の権利および彼らに対する UNHCR の任務責任は、居住場所、都市部にたどり着いた手段、彼らが国内法令において有する（または有しない）地位に影響されるものではない、という原則に基づくものである。UNHCR は都市部を、難民が他の全ての人間と共通に有する権利はもちろんのこと、彼らが難民としての地位を有していることから派生する権利を享受できる適切な場所とみなす。

15. 同時に、UNHCR は、相当数の難民が都市に住むことから生じうる問題についても認識している。彼らの〈都市部への〉移動は、既に都市部の貧困者のニーズに応えきれていない資源とサービスを少なからず圧迫しうる。都市に移り住んだ難民はしばしば、収容や送還などの保護上の危機にさらされる。特に、難民が都市および労働市場から公式に排除されている場合はなおさらである。

16. 保護は、難民がどこに居住しているかにかかわらず、それぞれの場所でなされている支援がお互いに補い合うような形で提供されなければならない。したがって、都市や町に居住する難民のニーズに取り組むかわり、難民キャンプに居住する者を含むその他の難民が彼らに認められた権利を行使でき、かつ満足のできる状態で生活できるように、受け入れ国と国際社会が努力を続けることが、必要不可欠であると考えられる。

17. 上記の権利には、この限りではないが、生命に対する権利、残虐・品位を傷つける取り扱いや刑罰を受けない権利、拷問や恣意的な拘束を受けない権利、家族統合への権利、十分な食糧、住居、健康、および教育への権利、生計を立てる権利などが含まれる。

18. 別の場所に安全で生産的な生活を求めることができない場合、それが公式には認められていないとしても、必然的に都市部へ移動せざるをえないと感じる難民もいるだろう。

それによって、UNHCR やその他の団体からの支援を求める都市にいる難民の数が増え、乏しいサービスと資源をさらに圧迫し、難民と地元の住民との間に緊張関係を生じさせる。

19. 難民が都市部に居住する場合、そのことを当局が承認しているか否かにかかわらず、UNHCR が主として目指すのは、難民が享受する保護のスペース、そして彼らに保護、解決策および援助へのアクセスを提供する人道主義団体が活動する保護のスペースの維持、拡大である。

20. 保護のスペースという概念に法的な定義はないが、国際的に認められた難民の権利が尊重され、かつそのニーズが満たされるのにふさわしい環境が存在する範囲を示すものとして、UNHCR ではこの概念が用いられている。

21. 大半の難民状況において、保護のスペースは静的でなく、政治的、経済的、社会的および保安上の状況の変化に応じて、周期的に拡大したり収縮したりする。この過程は科学的な正確さを伴うものさしで測定できるものではないが、一定の指標に基づいて質的に評価することが可能である。それらの指標には次のようなものがある。

- 難民がどの程度、保安を担当する機関やその他の組織からの、ルフルマン、追放、恣意的な収容、送還、ハラスメント、または恐喝におびやかされているか（否か）。
- 難民がどの程度、移動、結社および表現の自由、家族統合に対する保護を享受しているか。
- 難民がどの程度、生計手段および労働市場にアクセスでき、かつ雇用者、地主および商人からの搾取的な取り扱いから保護されているか。
- 難民がどの程度、満足いく住居と生活環境を享受しているか。
- 難民がどの程度、合法的で安全な住居への居住権を得たり、身分証明書類の提供を受けることができるか。
- 難民がどの程度、ヘルスケア、教育などの公的サービスおよび民間サービスにアクセスできているか。

- 難民がどの程度、受け入れ国の住民、他の難民および移民のコミュニティとの友好的な関係を享受しているか。
- 難民がどの程度、自主帰還、現地統合および第三国定住という解決策の恩恵を受けることができるか。

22. 難民状況における「保護のスペース」の存在範囲は、UNHCR および人道支援パートナーがどれだけ活動できる環境にあるかという観点からも評価することができる。平たく言えば、UNHCR がその移動および活動への制約をほとんど受けず、難民とじかに接触でき、事業実施パートナー団体を選ぶ自由を有し、国家当局と市当局のいずれとも建設的な対話ができる環境においては、保護のスペースは比較的広いとみなすことができる。一方、これらの条件が存在しない環境においては、保護のスペースは比較的狭いとみなすことができる。

### III. 重要な原則の尊重

23. UNHCR の都市にいる難民に関するポリシーには 2 つの重要な目的がある。
- 都市部が難民にとって居住し、かつ彼らに認められた権利を行使する適切な場所であると認められること。
  - 都市に住む難民及び、彼らを支援する人道主義団体に与えられる保護のスペースを可能な限り拡大すること。

24. 本文書の以下の項は、UNHCR がこれらの目的を達成しようと努める際の最も重要な方法について確認するものである。本文書は、UNHCR の任務のその他全ての側面にもあてはまる原則とアプローチ一式は都市にいる難民に関する UNHCR の任務をも同様に支えるものであるとの理解に基づいて書かれている。

#### *難民の権利*

25. 都市に居住する難民は、すべての難民と同様に、保護と解決策の提供を受ける権利があり、1951 年の難民条約、その他の難民法および国際人権法の下で認められている人権の行使が可能でなければならない。こうした権利の実現に向けた努力のなかで、UNHCR は受け入れ国政府に対して、国際難民法および国際人権法に加入し、適切な国内法を制定、

実施するよう奨励するものである。

26. UNHCR はまた、難民が司法制度へアクセスを持ち、法の下で平等な取り扱いを受け、法の執行機関およびその他の国の代表機関からいかなる形態の差別も受けないう、その確保に努力する。

### 国家責任

27. 本文書のもう 1 つの根本理念は、国家責任の原則である。都市部では、他の状況においてもそうであるように、難民に保護、解決策および援助を提供する主たる役割を担うのは国と地方の当局である。UNHCR はすべての国がこの責任を履行するよう、アドボカシー活動を通じて、奨励する。

28. 同時に UNHCR は、難民に保護、解決策および援助を提供するという任務を国家が遂行する際、特に当局がこうした目標を達成するために必要な方法と経験を欠いている場合には、能力構築および実際のオペレーション活動を通じてこれを支援する準備がある。

29. このような支援は、政府が難民認定ならびに都市部の難民へのサービスおよび援助の提供などを含む重要な機能を責任をもって果たせることができるようになるまで、限定的に提供されるのが理想である。実際に、本文書の以下の項で説明されているとおり、UNHCR の主要な目標は、都市にいる難民が国民向けの社会福祉制度へのアクセスを享受できるようにすることである。

### パートナーシップ

30. UNHCR の都市部における任務の重要な構成要素は、多種多様な関連団体との実効的な協働関係を構築するという、パートナーシップであるといえる。

31. 都市部においては、市（町）当局および市長が保護のスペースの拡大という目標において特に重要な役割を担っている。したがって UNHCR はこれらの団体（組織）との関係を極めて重視するものである。同時に、この目標達成のために UNHCR は、国家当局、警察および司法、民間セクター、NGO、法律扶助団体のネットワーク、その他の市民社会団体ならびに開発機関と緊密に連携する。

32. UNHCR は、難民の享受できる保護のスペースの拡大という任務に国連カントリーチームにも携わってもらうために、特別の努力をする。具体的には、UNHCR は、共通国



別評価(Common Country Assessment)、国連統一人道アピール(Consolidated Appeal Process)、貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategy Paper)、国連開発支援フレームワーク(UN Development Assistance Framework)などの構想に難民関連の問題が組み込まれるよう努める。

#### ニーズ評価

33. UNHCR は、UNHCR の援助対象者の真のニーズ、それらのニーズに応えるために必要とされる費用、および資金不足がもたらす影響を認識することを目指した一連の包括的ニーズ評価(Comprehensive Needs Assessment, CNA)のプロセスを実施している。現在 CNA は、UNHCR が全世界での事業計画を作成するにあたって、なくてはならないものとなっている。

34. UNHCR は、資金不足によって都市にいる難民のニーズが完全には満たされない可能性があることを認識するものではあるが、都市にいる難民が確実にニーズ評価活動に十分に組み込まれるようにする。UNHCR はまた、都市にいる難民の状況を新しいソフトウェア *Focus* を使うことでマッピングおよびモニタリングできるようにする。このソフトウェアは、ニーズのマッチング、プログラムの目標および予算作成をしやすくなるよう意図されて作られている。

#### 年齢、ジェンダーおよび多様性

35. 都市部における UNHCR の任務は、年齢、ジェンダーおよび多様性の主流化(Age, Gender and Diversity Mainstreaming, AGDM)の原則に基づいて行われる。このアプローチは、どの難民集団にもそれぞれに異なるグループが存在し、互いに異なる利害関係、ニーズ、能力および脆弱性があることを認識し、UNHCR のプログラムがそれらを十分に考慮した上で立案されるよう確保するものである。したがって UNHCR は、女性、子ども、高齢者、保護者・養育者がいないか、主たる保護・養育者から別離した未成年者、あるいは少数民族の特有の状況を調査し、これに対応するよう努める。

36. 都市部において、この AGDM のアプローチは独特の性質と意味をもちうる。例えば、若い男性の難民はふつう特に弱い立場にあるとはみなされないが、不法就労をしていたり、都市や町の非正規部門で働いたりしている者は、収容、送還、搾取および危険業務(hazardous employment)という特定のリスクにさらされる可能性がある。男性が一家の稼ぎ手としての役割を失ったときに、彼らの家庭内での威厳の低下や傷ついた自尊心にどう対処するかという打開策が取られないと、女性や少女の難民が脅威にさらされるおそれが

ある。

公正であること

37. 都市部における UNHCR の活動は、公正の概念に基づいている。この原則にしたがって UNHCR は、都市部に居住する難民すべてが、保護のスペースの恩恵を受け、UNHCR から終始一貫した取り扱いを受けるよう取り計らう。

38. 上記のことは、UNHCR がある特定の都市や町にいる難民に対して画一的なアプローチを採用しなければならない、ということを示唆するものではない。実際に、UNHCR の保護、解決策および支援戦略は、難民集団の中の様々なグループ、世帯および個人に特有の状況、能力および脆弱性に合わせて遂行されよう。

コミュニティ志向(*orientation*)

39. 都市部における UNHCR のアプローチは、コミュニティを基盤としたものとなる。この原則にしたがって、UNHCR は、難民が自身の尊厳、自尊心、生産的・創造的潜在能力を維持し、向上させることができるよう、彼らの力を結集し、彼らがそうできるようにするための努力をする。このアプローチを支えるため、この問題に関する UNHCR の現行ガイドラインにしたがって、(参加型の評価(*participatory assessment*))を日常業務として定期的に用いることとする。

40. UNHCR は、同じ都市内に居住する別々の難民グループ間に友好的な関係の育成を促す。同様に、難民が地域の住民と積極的に交流することを奨励する。この目標を達成するため、UNHCR は差別や排外主義をなくすよう努め、都市にいる難民へ提供するサービスが、その他の市民、特に支援を最も必要としている層、また難民と近接して生活している人々へも利益をもたらすよう取り計らう。

難民との対話

41. UNHCR は、他のアクターとパートナーシップを構築することが、都市部の難民と定期的かつ直接的に対話するという UNHCR の責任を軽減することにはならない、と認識している。したがって、コミュニティで生活している都市に住む難民にリーチアウトできるような仕組みを構築し、難民が自身の権利と義務についても理解し、自分たちの利用できる機会やサービスを知ることができるよう努力する。

42. UNHCR の職員、特に何年も難民キャンプを担当してきた者は、都市部で効果的なアウトリーチ活動をするのに必要な技能に欠けている可能性がある。また市町村当局や地方政府機関と一緒に働くという任務に不慣れであるかもしれない。これらの問題に取り組むため、UNHCR は職員に対して行う研修とそのツールを必要に応じて見直し・改訂する。

#### 自立

43. 最後に、UNHCR の都市部における任務は（他の場所でもそうであるように）、特に教育、職業訓練、生計向上および自立にむけたイニシアティブを通じて、難民の社会的・経済的地位を支えるという決意に基づくものである。

44. これらは、難民が公式に労働市場から除外され、所得創出活動への従事が認められない状況においては、難しい任務となりえるが、UNHCR は政府当局と協力しながら、都市に住む難民がこうした機会へのアクセスを確保できるよう、あらゆる努力をする。これらすべてが、難民の恒久的解決策を図る上で決定的な役割を果たすからである。

## IV. 包括的保護戦略の実施

45. UNHCR の新しい都市に住む難民についてのポリシーが拠って立つ重要な原則のあらましを述べてきたが、本項では、このポリシーが達成しようとしている主要な目標を明確にし、これらの目標を達成するための試みにおいて UNHCR が用いる保護戦略を提示する。

### a) 接受施設の提供

46. 都市部に居住している庇護希望者や難民は、UNHCR に登録をしたり、難民申請をしたり、保護上の問題を報告したり、あるいは支援や解決策というかたちの援助を求めるために、UNHCR のオフィスに直接アクセスを求めることが多い。それゆえ、難民にとっては、アクセスが容易で便利であり、職員の仕事を容易にするような接受施設を設置することが重要となる。

47. 都市部における接受施設に関しては、数々の原則に注意が払われることとなろう。まず第一に、難民や難民申請者による UNHCR のオフィスや職員への直接のアクセスは妨げられることはないということがあげられる。もちろん、そうしたアクセスは規則に沿って、また、一定の監督の下に、セキュリティを考慮して慎重に行われる。

48. 第二に、都市部において作られる、待合室や接受場所は、適切な設備を伴うものとする。こうした設備は、飲料水、トイレへのアクセスがあり、日よけ、暖房設備があること、障害者、女性、特に妊娠中や授乳中の母親のために必要な設備が整っていることが大切である。UNHCR は UNICEF と協働して接受場所に子ども向けの優しいスペースを作る。

49. 難民が UNHCR 事務所で待たなくてはならない時間を最小限に短縮し、事務所に集まる人の数を限定するために、効率的な予約と事務所内外への紹介システムを採用することとする。こうしたシステムを設けることで、緊急性の高い保護の問題、保安上の脅威、特定で重篤な脆弱性を伴う問題について報告しようと考えている人を優先的に接受することが可能となる。こうしたシステムはまた援助対象者に難民申請審査、第三国定住、および支援の可能性等について周知してもらうことにも役立つ。

50. 難民及び庇護希望者は、UNHCR 事務所を来訪した際に、関連する情報を、可能な限り彼らの母語への翻訳をして、提供されるものとする。そうした情報は、パンフレット、ポスター、ビデオなどを介して伝達され、庇護希望者や難民の権利義務、登録、難民申請審査、保護の脅威があった場合や緊急の医療問題が起こったときにどのような手続きをふめばよいか、UNHCR やその他の団体が提供しているサービス、恒久的解決策、特に第三国定住の可能性を現実的な説明、などの事項をカバーするものとする。

51. 加えて、援助対象者は UNHCR のサービスは無料で提供されるものであり、UNHCR 職員は、職権を濫用したり、搾取的、贈収賄など腐敗した行動をとることを禁じる行動規範に従う義務があるということについても知らされる。援助対象者が抱えている苦情、問題、そして提案については秘密が保持され、誰でもアクセス可能で、明瞭に公表されている仕組みを使い、UNHCR に提出できるようにする。

## **b) UNHCR による登録とデータ収集**

52. 都市部において難民や庇護希望者を登録することがいかに重要であるかということはいくら言っても言い過ぎになるということはない。登録は保護の要の手段である。ルーフマンから難民や庇護希望者を保護し、基本的権利へのアクセスを保障し、緊急で特定のニーズがある難民を特定し、家族の統合を可能にし、恒久的解決策を模索する上で重要な役割を果たすからである。登録はまた、難民申請審査においては重要な構成部分であるし、UNHCR が都市の難民の正確な統計を収集するのを手助けするものであるし、ニーズ評価、プログラム策定、予算措置などを容易にするものである。

53. 登録は本来は国家の責任であるが、多くの場合、UNHCR にその業務が任されていることが多い。都市に基盤をもつ難民の登録を徹底し、数を数えあげるといった仕事をこなすのは UNHCR にとっても容易ではないことは証明済みである。というのも、どこにいても目に付くようなキャンプに集住している難民と異なり、都市に住む難民は無秩序に広がっているスラムにばらばらに住んでいることが多いからである。

54. 更に、時には UNHCR の援助対象となる人のなかには、様々な理由から事務所に自分の存在を知らせようとする人もいる。その結果として、UNHCR が都市に住む難民人口の情報を収集しようという試みは、自分の意思で事務所に来て、事務所から異なる形態の支援を受けている人に限られてしまうことがある。

55. 支援を受けていない人でも、UNHCR の援助対象者であることに変わりなく、そうした人が保護や解決策に関連して、困難にあっていることがある。これを考えると、すべての都市難民について、事務所は登録と情報収集をおこなうことを支援し、そのデータを AGDM 原則に従って分類されるものとする。

56. 個人のケースファイルは安全な方法で、登録した人についての守秘義務を完全に尊重するかたちで保存される。UNHCR の登録、個人ケース管理ソフトウェアである ProGres を使って、その個人特有のニーズを記録し、支援提供を検討し、優先順位をつけることに役立てる。

57. 登録とデータ収集は首都圏のみに限定して行うのではなく、難民が住んでいる地方の市町村にも拡大して行うものとする。包括的に網羅するために、移動式登録チームを難民の家庭、彼らの住んでいる近隣の場所、コミュニティセンターなどに派遣して難民が登録しやすいような考慮もなされてよいだろう。加えて、難民が集まるコミュニティセンターにポスターを貼ったり、ラジオ、テレビ、インターネット、SMS メッセージなどを適宜使って、登録のプロセスに関しての情報が広範に行き渡るようにする。

58. 難民や庇護希望者がそのほかの移民などと一緒に到着することがある都市部では、UNHCR の「複合的な人の移動に関する 10 ポイント行動計画」が、活動の貴重な枠組みを提供するであろう。この計画の中でも、データ収集及び分析、接受方法、プロファイリング、他の団体への紹介などを扱った章は特に関連するところである。UNHCR 事務所はこの計画を、国際移住機関 (IOM) や UNICEF などのパートナー機関と密接に協力して、使ってゆくこととなる。

59. UNHCR は、登録することによって、ある意味で難民をより目立たせてしまい、それ

ゆえ受入国やコミュニティからの否定的な反応を引き出してしまう可能性のあることを認識している。この点を考慮しながら、そうした状況に伴って出てくるリスクを最小限にとどめ、国の領土に誰が存在し、またなぜ彼らが領域に到着したかということを知ることは受入国にとっては正当な関心事項であることから、難民、受入国の両方にとって、登録は利点をもたらすものであるということについて、きちんとした理解を促すものとする。

60. UNHCR は、どこの都市部でも使われているツールである ProGres を使って個々人の難民の特有のニーズを記録するものとする。ProGres は主として、難民審査、第三国定住、出生、死亡、その他の人生における様々な出来事の記録に関しては使われることが多いが、違った形態の支援の必要性を決定するのに、まだまだ十分に使いこなされてこなかった。

61. UNHCR の登録、記録活動は、都市に住む難民の組織的なマッピング、プロファイリングをするという意味でより幅広い意味での戦略の一部をなすものである。事務所が適切なプログラムを立案できるよう、都市にいる難民の具体的な場所を確認し、彼らの年齢、性別、教育、スキル、生活設計に関する情報を収集するように特に努めるべきである。

#### c) 身分証明書の発行

62. 難民や庇護希望者は警察、保安員、地方政府役人、職場やマーケットの監査人、医療や教育に従事する人々など、様々な公的なアクターと定期的に接触することが考えられる。

63. こうした中で、UNHCR の援助対象者に彼らの身分を証明し、その地位を証明する文書を提供することは、彼らが保護の問題に直面するのを未然に防いだり、問題を抱えたときにそれを解決することにつながる。本来なら、そうした文書を発行するのは国の責任であるが、政府機関が何らかの理由でそうすることができない場合は、UNHCR は難民に文書を発行する。

64. そうした文書は、家族のひとりひとりに提供され、更新に伴う事務的負担を減らすためにも、充分長めの期間発行されるべきである。更新時には、UNHCR はその機会を利用して援助対象者の情報をアップデートし、そうすることで、UNHCR が都市に住む難民のことをよりよく理解することにつながるだろう。

65. 保護のツールとしての効果を最大限にするためにも、UNHCR は当事務所が発行する文書が正式に政府により認められるよう努力する。理想的には、文書はその国の公用語で書かれており、証明書保持者が与えられている権利を記載したものであることが望ましい。

66. 難民、庇護希望者のもとに生まれた子どもは、政府機関か UNHCR によって登録され、個人身分証明書を発行されるものとする。UNHCR はまた、援助対象者が婚姻あるいは死亡証明書、また彼らが取得した資格の証明書を発行してもらえるように努力する。

67. UNHCR は証明書発行の分野で、難民と政府機関の代表者両方を対象とした啓発・アドボカシーキャンペーンを同時に進める。そうすることで、難民の権利・義務に関して、お互いの理解が得られるように努める。

#### d) 難民認定

68. 多くの国において、国の難民認定 (RSD) 手続きが存在しないか、機能していない場合には、庇護申請および難民の認定に関して、UNHCR はそのマンデートを行使することを要求される。

69. こうした状況に伴う困難はよく知られているところである。またその様な困難の中には、綿密かつ効率よく RSD を行うための UNHCR の能力が限られていること、都市に庇護希望者が散在していること、それゆえ彼らの難民申請申し立てが審査されている際に彼らと連絡をとることが困難であること、庇護希望者が法的・生活支援を受けられないことが多々あること、また UNHCR が長期間 RSD 手続きに従事することにより、国家の責任の原則を肩代わりをする結果を生んでしまうことなどが含まれる。

70. こうした問題は、庇護希望者の申請の処理にかなりの時間がかかることや、多くの場合申請したケースに関しての決定が出るまでは、就業したり、収入を得たりすることが禁じられているということなどによって増幅される。

71. このような困難に対処する簡単な解決策というものはないが、UNHCR はいろいろな方法で対処する努力をする。国家による RSD がなく、RSD を行うことが難民の保護を高め、解決策の提供に大いにつながると考えられる場合、UNHCR は：

- 透明性があり、かつ一貫性のある RSD 手続きを確立する；
- 安全でプライバシーに配慮した RSD 面接施設を提供する；
- 迅速で質の高い難民該当性の評価を可能にするような職員の配置を導入する（未処理件数が蓄積しそうなときは、職員の短期間の派遣なども考慮す

る)；

- 都市、国家、地域間でのRSD手続きと基準の調和を維持する；
- 独立した異議申し立て手続きを確立する；
- 収容施設や刑務所でRSDが行われることを防ぐ意味でも、収容の代替措置を(たとえば定期的な登録を通じて)政府に考慮してもらえるよう奨励する。

72. 法的、生活カウンセリングについては、UNHCRはNGO、法律支援団体、人権団体に積極的にそうした活動に参加してくれるよう呼びかける。

73. 適当と考えられるときには、集団認定で難民を認定し、個々の庇護申請を審査する必要性を回避することができる。そのような集団認定は、同時に難民認定から除外される可能性のある個人を特定するための措置をとりつつ行う。

74. UNHCRは多くの庇護希望者を抱える都市でRSDに従事している職員が、連日の苛酷な面接調査の結果、「燃え尽き症候群」を病むことがあることを周知している。事務所はRSD職員に、その国でUNHCRが行っている全体のプログラムに彼らの仕事がどのようにあてはまるのかを認識してもらえるよう努める。このことはすなわちRSDに従事している職員が定期的に事務所の外に出て難民や庇護希望者の住んでいる近辺地域を訪問することを課すものでもある。

#### e) コミュニティへのリーチアウト

75. 都市部に居住する援助対象者は、容易にUNHCRにアクセスできると思われがちである。しかし、現状は必ずしもそうとは限らない。多くの場合難民はスラム街や貧民街、あるいは都市の周辺部に住まざるを得ないことが多く、UNHCRの事務所に行くのは遠く、それにかかる費用も高いことも多い。

76. 地域の当局や住民から歓迎されていない場合、難民は自分たちの居住地からあまり遠くに出かけないように気をつけざるを得ない場合もあろう。障がいや病気のために自宅に引きこもる人々もいるであろうが、UNHCRの存在すら知らない難民もいるかもしれない。

77. 問題をさらに複雑にしているのは、都市にいる難民は都市のあちこちに分散してい



ることが多いという事実である。そのために彼らと連絡を取ることが困難であったり、そのニーズを判断したり、とりわけ弱い立場にある者を識別することができない。難民キャンプにおいては、ある程度保護、解決策、および援助を提供しやすいよう、支援対象者が一定の場所に集められていることもあり、UNHCR とパートナーが彼らにアクセスすることがずっと容易にできる。都市部ではそうはいかないのである。

78. UNHCR の義務は、できる限り多くの UNHCR の援助対象者にリーチアウトすることであり、そのためには、UNHCR は保護計画の作成と実施に率先した(proactive)アプローチを取り入れる必要がある。UNHCR が自由に活動を行うことを制限されていたり、当局が難民をできる限り目立たないようにさせておくことに熱心な状況下では、こうしたアプローチをとることは明らかに困難な任務となる。

79. これらの難しさを認識し、かつ政府の懸念事項を十分に考慮した上で、都市に住む難民のために UNHCR が策定するプログラムは、その国の状況に合わせて、多種多様なアウトリーチの方法が採用されよう。その中には次のようなものが含まれる。

- 都市部の難民に積極的に関わるための国や地方自治体の能力の強化。
- 難民コミュニティのあらゆる層との日常的な連絡、および UNHCR との連絡を保つことのできる熟練の難民アウトリーチボランティアの関与。
- 難民と都市部に住む他の人々が交流でき、情報、サービス、カウンセリング、およびレクリエーション活動にアクセスできる、地域のコミュニティセンターの創設。
- コミュニティ・コミュニケーション、(かつて UNHCR が使用していたマス・インフォメーションに代わる概念) という積極的なプログラム。これによって UNHCR は、文化的イベントや地区ミーティングなどの活動、技術的に実行可能であれば、SMS のメッセージや電話ホットライン、および対話式ウェブサイトを通して、難民との接触を維持できる。
- 専門家によって立案され、都市に住む難民の生活環境、態度、目標や抱負についてよりよく知るために UNHCR が自ら、または委託して行うアンケート、世論調査。
- 都市に住む難民の数が特に多くかつ彼らが散り散りになっている都市や国におけ

る、フィールドユニットおよびフィールドオフィスの設立。

80. これらの活動に加えて、UNHCR の職員は、難民が集まっている地区、学校や保健センターなどの難民が利用する施設を定期的に訪問する。地域の警察署、入国管理収容施設、刑務所、人権団体および市民社会団体を訪問する機会を持つことについても当局とかけあう。

81. UNHCR は、女性や少女の難民、特に極貧状態にあるがゆえにサバイバル・セックスやその他の対処手段に頼るしかない者にリーチアウトし、そのニーズに応えるために特別な努力を払う。そのような対処手段に代わる建設的かつ生産的な手段を女性や少女に提供するようなプログラムを、過去や現在の活動で効果的であった実践を例にとり入れながら作成していく。

82. UNHCR はまた、ジェンダーを理由とする暴力と人身取引を防止し、起こってしまった暴力と人身取引に対処する手段を講じる。これらの犯罪の被害者および潜在的な被害者が、秘密を十分に守られた上で自身のことを報告し、身元を守るための行動が取られよう。被害者および潜在的な被害者は、報復行為から保護され、適切な医療支援とカウンセリング支援を受けることになる。

83. 都市部においては、保護・養育者がいなかったり、主たる保護・養育者から別離した未成年を特定するための特別な取り組みをしなければならない。こうした児童は「ストリート・チルドレン」になり、搾取や虐待にさらされる危険がある。UNHCR は、これらの子どもを探し出し保護するために、児童保護の分野で活動する国連機関、NGO、市民社会団体はもちろんのこと、その国の児童保護機関とも緊密に協働する。この分野におけるUNHCR の活動のすべては子どもの「最善の利益」の原則に基づいて行われるものとする。

#### **f) 都市に住む難民との建設的な関係の育成**

84. UNHCR の都市にいる難民との関係は、時としてお互いを疑念の目で見ると、緊張を伴ったものであった。これは、難民がUNHCR から保護、解決策および支援として提供されるものに非現実的な期待を抱いてしまうことを考えると、ある程度避けられないことではあった。この関係はまた、特に資源上の制約があったり、安全上の懸念事項に直面したUNHCR 職員が否定的な態度をとることによっても悪化してきた。

85. このような難題に取り組むため、UNHCR によるコミュニティへのアウトリーチと意思疎通のための努力は、都市にいる難民との建設的な対話と積極的なパートナーシップ

を築くためのより大きな戦略の一部をなすことになる。繰り返しになるが、これは特に都市部においては、困難な任務になりうる。特に難民が解決策のないことや、労働市場から除外されていることに不満を募らせている都市部や、難民集団が国、民族、宗教またはイデオロギーによって細分化されている場合にその傾向は顕著である。

86. UNHCR は、こうしたコミュニティと協働するために、AGDM の原則を適用し、参加型アプローチを採用する。UNHCR は都市に住む難民のグループとその代表者との定期ミーティングを、可能なかぎり彼らの居住する地域で開催する。

87. UNHCR はまた、都市に住む難民の文化的活動、社会的活動、レクリエーション活動、スポーツ活動およびコミュニティ活動を支援（および他のアクターによる支援を奨励）する。また、都市に住む難民の団体、特に自立とコミュニティ支援を促す団体の設立を促進する。

88. 難民キャンプにおいて、UNHCR はこうした活動が個人の自尊心および非常に難しい状況下にあるコミュニティの社会的構造の維持に重要な役割を果たしうると認識してきた。また同様の認識が、UNHCR の都市部における任務の指針となるであろう。

89. このような目標を達成するためのひとつの方法としては、専門的な「難民による支援グループ」の創設があげられる。そうしたグループを設立することで、しかるべき資格のある難民ボランティアが同国人や難民仲間に対し、保健、教育および SGBV などの問題について助言できるようにする。

90. UNHCR は、都市に住む難民のコミュニティにリーチアウトし、その構成員との良好な関係を育てるためには、コミュニティ・サービス機能の強化が必要であると認識している。都市にいる難民の数が今後増えていくと予想されるなかで、都市部における活動に伴う特定の難題に取り組むにあたり、この機能に新たな方向性を示さなければならないだろう。

91. 2008 年に出版された「UNHCR オペレーションへの地域密着型のアプローチ」(A Community-Based Approach to UNHCR Operations)は、したがって、必要に応じて見直し、改訂が行われる予定である。コミュニティ・サービスに携わる UNHCR 職員は、必要な専門的資格を取り、訓練を受けることになる。

92. コミュニティ・サービス、プロテクション、およびプログラムの各担当署間に、より緊密な現地レベルでの連携の構築を進めるために、更なる手段が講じられよう。最近の

UNHCR のレポートが述べているように、「コミュニティ・サービスは保護上の問題を特定する際に重要な役割を果たし、それらの問題に対する適切なプログラムによる対応を練る際にも同様に重要な役割を果たす。」<sup>4</sup>

93. UNHCR は難民が多く住んでいる都市に、コミュニティ・サービス、プロテクションおよびプログラムを担当する職員から成る多機能チームを創設する。コミュニティ・アウトリーチとコミュニケーションの分野での共通戦略を練るのはもちろんのこと、こうしたチームは、事業実施パートナー団体による活動のインパクトをモニタリング・評価し、これらのパートナー団体が受益者からの苦情と説明責任のメカニズムを創設し、プログラムの立案に難民を関わらせ、かつ AGDM の原則にしたがって活動するよう確保する。

94. UNHCR は、誰が最も弱い立場にあつて、支援を必要としているか、について都市にいる難民の複数コミュニティが意見を一致させるのを助ける手段として、危険深刻度特定ツール(Heightened Risk Identification Tool)を使用する。このツールはまた、難民が自分たちのニーズに優先順位をつけ、UNHCR の支援対応がどこまで可能であるかについて彼らが現実的な見方をするのを助けるであろう。

#### g) 安全の維持

95. UNHCR が都市にいる難民と建設的な関係を構築するためのあらゆる努力を払ったとしても、安全上の事件は起こりうる。難民は保護、解決策および援助にアクセスできないことについて不満を抱き、個々の UNHCR 職員に責任があるとみなす可能性がある。UNHCR は難民および彼らのコミュニティの代表者と理解と協力の精神で協働することによって、こうしたシナリオを避けるよう努める。

96. このようなアプローチが効果がないと判明した場合に備えて、都市部のどの UNHCR 事務所も既存の UNHCR および国連の安全とセキュリティに関するガイドラインに基づいて、種々の起こりやすいタイプの安全上の事件に取り組むための緊急時対応策を準備する。プロテクションとセキュリティに携わる職員は、難民の権利および福祉を保全しながらも、職員が危険にさらされないようにするため、そのような事件へのあらゆる対応を調整するよう努める。

97. 安全上の事件が発生した場合には、UNHCR は警察またはその他の治安部隊の配備を要請する必要があるかもしれない。UNHCR はこうした部隊の行動が難民の権利を

---

<sup>4</sup> 'Surviving in the city: a review of UNHCR's operation for Iraqi refugees in urban areas of Jordan, Lebanon and Syria', 2009 (「都市で生き抜くこと：ヨルダン、レバノンおよびシリア都市部のイラク難民に対する UNHCR の活動の総括」)

侵害したり、不穏状態をさらに悪化させたりすることのないよう、彼らに人権および難民保護についての研修を行う努力をする。とはいえ、UNHCR の職員、事業契約団体、または UNHCR への来訪者に対して法律で罰せられる行為がなされた場合、または UNHCR の建物が破壊された場合には、警察に報告書を提出する。

98. 多くの UNHCR 事務所、特に開発途上国にある事務所は、難民や庇護希望者が UNHCR の敷地内、あるいはその周辺にいる際に秩序が保たれるよう、警備員を雇用している。UNHCR はこうした警備員が難民を簡単に見分けられるようにし、かつ警備員に対する UNHCR 事務所規程および行動規範に基づく研修の実施を行う。

99. 警備員が贈収賄、搾取、身体への虐待および言葉による虐待などを含む不適当な行為に従事したと認められる場合、UNHCR はゼロ・トレランス方針を適用する。

#### **h) 生計手段と自立の促進**

100. 都市に住む難民は持続可能な生計手段を確立しようと努力する際に、しばしば広範囲にわたる法的、財政的、文化的および言語的障壁に直面する。多くの場合、難民には非公式な経済活動に加わる以外の代替手段がほとんどなく、そのような経済活動においては、危険かつ低賃金の仕事をめぐって多くの地元の貧困者と競争することになる。雇用者が実際には自国民よりも難民を雇うことを選ぶ場合もあるが、それはただ難民のほうが不当な取り扱いを受けたとしても不平を言ったり是正措置を求めたりすることが少ないという理由によることが多い。

101. UNHCR は、国内法令に鑑み、国家当局と緊密に協力して、できるかぎり、雇用及び自営双方の手段によって、都市に生活する難民が自立しようとする努力を支援する。UNHCR はこの目標を追求するために、政府、開発機関、マイクロファイナンス組織、銀行、民間セクター、市民社会団体、特に生計手段の分野での経験を有し、地元市場の制約と機会を熟知している団体・組織と緊密に協働する。

102. このような活動は AGDM の原則に基づき、自立を妨げる法的障壁を取り除くためのアドボカシー活動によって補完され、難民の自立しようとする努力を助ける職業訓練、技能開発および言語習得プログラムによって支えられる。生計手段に関するプログラムはまた、地元でどのような課題があり、どのような可能性があるか、の包括的な評価に基づいて開発されよう。

103. UNHCR は、受け入れ国の政府および市当局向けに行うアドボカシー活動に関して

例えば、難民が持続可能な生計手段を確立しやすい環境を構築することに高い優先順位をつける。特に重点が置かれるのは、出身国であれ、第三国定住国または庇護国であれ、自立が恒久的解決への重要な経路としての役割を果たすという事実である。

104. 都市部において UNHCR が直面する最も難しい問題の一つは、難民の所得を得る権利が国内の法令および実践において認められていない国々において、彼らの生計手段および自立を促進すべきか否かである。UNHCR はまず第一に、都市に住む難民の経済活動を促進するために、政府当局にその法令と実践においてさらに柔軟な対策をとるよう、あらゆる機会を使って奨励する。

105. UNHCR はこのような場合、小規模事業や家業を設立するなどの活動に焦点を当て、目立たない方法を使って自立しようとする難民の努力を支援できる機会を追求する。またアドボカシー活動をすることで、難民が技能を身につけることは彼らの尊厳を取り戻し、彼らの社会資本を維持し、恒久的解決策のための準備を提供し、彼らが国の各種サービスや福祉制度に与えるいかなる重圧をも軽減するための大切な方法である、という事実をより知ってもらうようにする。

106. 都市に住む難民の自立の可能性について UNHCR が抱く期待は現実的なものでなければならない。例えば、生計手段を確立する機会がまったくない者、法的・社会的・経済的・人種的差別の対象となっている者、公共サービスへのアクセスが限られかつ社会的支援をほとんど受けられない者は、現実的に見て、短期間で自立できるとは期待できない。

107. したがって UNHCR は、難民が自立しているか、ということと、彼らが援助なしで生き抜いていく能力を有しているか、ということをはっきりと区別する必要がある。援助を受けていなくとも、極度の貧困状態で生活していたり、または不法行為や自尊心を傷つけるような行為をすることによって生き抜くことを余儀なくされていたりする場合には、自立しているとはみなされえない。

108. UNHCR はまた、都市に住む難民のなかには、特に難民として生活しているあいだに政治活動をしている者や、送金を受け取って生活できる者などが経済活動に携わるのを躊躇する場合があることも認識している。UNHCR は、適切で利用可能な生計手段の機会を利用したがる都市に住む難民に対して物質的援助を与える根拠について、慎重に検討する。

**i) ヘルスケア、教育およびその他サービスへのアクセスの確保**

109. 都市に住む難民は、その国の他の低所得都市住民に比べて多くの不利な状況に直面している。彼らは、保護上の問題に直面しているのに加え、自国民の貧困層であるならば助けを求めることができるコミュニティからの援助システムがないことが多い。また地元住民であるなら当てにできる、しばしば限界にまで達しているヘルスケア、教育およびその他サービスにアクセスすること、またはそれらにお金を使うことも、都市部に住む難民にとっては難しいであろう。

110. UNHCR はこのような問題に取り組むために、3段階から成る戦略を採用する。第1に、難民のために、政府当局がヘルスケアや教育などの公共サービスを少額、または無料で難民が利用できるように、アドボカシー活動を行う。

111. 第2に、UNHCR とパートナーは、都市にいる難民の健康、栄養状態、生活環境および一般的福祉をモニターし、これらが許容水準を下回らないようにする。特別なニーズを必要とする者には特に注意を払う。こうして収集された情報は、UNHCR のアドボカシー活動に役立つものとなる、UNHCR の資源を最も弱い立場にある者と福祉の上で最も欠落している部分に充てるために用いられる。

112. UNHCR の戦略の第3の要素は、既存の公共および民間サービスが有している能力を、(資金のある場合は)直接的に、および二国間援助機関、開発機関、その他のアクターによる関与を奨励することによって、強化することである。UNHCR はこの目的を達成するために、国連国別チーム、NGO および赤十字社と緊密に協働し、これらの団体が都市開発および貧困削減プログラムに難民を組み込んでくれるよう奨励する。

113. 一般的な原則として、UNHCR は都市部での任務において、受益者のための別個の相似するサービスを確立することを避け、その代わりに正式に認可されている既存の提供システムを、それが公共のものか、民間または地域社会によるものかを問わず、強化するよう図る。

114. このアプローチは、限られた資源をより有効に使うことを可能にするものにするばかりでなく、都市に住む難民が定住した都市にさらなる資源をもたらすことがあるのだという認識を当局および地元住民に広める付加的な成果をあげる。同時に、UNHCR は、難民が補助金付きの食糧の配給などの国家の福祉プログラムから排除されているような状況においては、難民に対して特別な支援を用意する必要があると認識している。

115. 取り組みに優先順位を付け、資源を割り当てる必要があることから、UNHCR は最も深刻なニーズを抱える難民および庇護希望者へのサービスの提供に焦点をしばることと

する。このような優先順位は都市によって異なるが、通常以下などを含む。

- 妊娠中および授乳中の女性、5歳未満の子ども、保護・養育者がいないか、主たる保護・養育者と別離した子ども、高齢者、ならびに HIV および結核などの深刻な病気をもつ患者の身体的・精神的健康を保障する。
- 特別なニーズを抱えた者、特に、障がい者、トラウマまたは精神の病を抱えた者、拷問および SGBV の被害者および特別なケアを必要とする複雑な病気の患者に対するケアとカウンセリングを提供する。
- 子どもが初等教育を受けられるよう確保し、保護・養育者がいないか、主たる保護・養育者と別離した子ども、またはそのほかの危険にさらされている子どもを識別し、支援する。

#### j) 物質的ニーズの充足

116. UNHCR は、難民が自立できず、その基本的ニーズを満たすことのできない状況では、多種多様な保護上の問題および社会福祉上の問題が生じやすいことを認識している。より程度の重い身体的および精神的疾患、非行および家庭内暴力の発生率の増加もまたこのような筋書きの中で起こるといっても差し支えない。

117. 合法的な手段で生計を立てることができない場合、難民の中には不法行為および自尊心を傷つけるような行為に関わるようになる者もあるだろう。また、しばしば非正規な手段によって他国へ移動したり、時期尚早に出身国へ帰還したりする可能性もある。彼らが生き抜く手段としてとる方策が望ましくない結果を生み出してしまうということを認識しつつ、UNHCR とパートナーは、そのような問題が起こった場合すぐにそれを識別し、対応できるよう、都市に住む難民の状況をモニターする。

118. 難民の自立を目標とすることが難しい状況においては、UNHCR とパートナーは別の手段によって都市にいる難民のニーズを満たすよう努力する。これらには、集合住宅 (collective accommodation centres) の設立 (許容基準を満たしていることが条件)、賃貸住宅の提供ならびに無料または補助金付きの食糧およびその他生活必需品の提供などが含まれる。国が補助金付きの食糧およびサービスを国民に提供している場合、UNHCR は政府当局がそのような福祉プログラムに難民を組み込んでくれるよう奨励する。

119. キャンプにいる難民は、農業やその他の経済活動に従事できない場合には、支援を



恒久的に受けるのが通常当たり前であるとみなされている一方で、都市に住む難民はそのような支援がなくてもやっていけるとみなされることがある。

120. 現状では、特に難民が一切の法的地位または居住権をもたず、所得創出活動への従事を認められていない国々、国民と同等の公共サービスへのアクセスを難民が奪われている国々、および難民キャンプで援助を受けるといった選択肢の存在しない国々では、必ずしも上記の限りではない。難民はまた、その国籍、民族的出自、または宗教を理由とする差別によって、自立のための努力を容赦なく妨害されてしまうこともあるのである。

121. このような状況において、UNHCR は援助を必要とする難民を特定し、彼らの必要とする支援の度合を決定し、これを提供することに特別に留意する。同時に難民の自立を妨げている法的障害を受け入れ国政府が取り除いてくれるよう奨励する。

122. 難民が生計手段を構築したり、自分たちのニーズを満たすことができない多くの都市において、UNHCR は通常は現金支給をしたり、時には ATM カードを配布するなどの方法をとることで、一定の金額のお金を支給してきた。可能なかぎり、UNHCR は ATM カードシステムを導入する。それは、効率が良いという観点や、難民がより高い尊厳を維持することができるという理由からである。

123. 難民に対して現金支給を行う際には、都市の貧困削減問題を取り扱う機関からの適切な助言を受けて、UNHCR とそのパートナーは提供する金額を査定する。難民が、援助を受けられる社会的ネットワークをもたず、地域のサービスに無料でアクセスできない場合は特に、他の低所得都市住民との関連において不利な立場に立たされうるということを十分に考慮したうえで算定がなされるものとする。

124. 現金支給がなされる際は常に、年齢、身体的・精神的な能力またはその他の何らかの制限があるために労働できない者を除いて、その受益者の生計手段を見つける努力が付随してなされるものとする。

125. UNHCR は多くの国々において、都市部に居住する難民の支援ニーズを見極めるために、定期的な資力調査(mean-testing)を行ってきた。しかし、経験から、こうした調査を、難民はしばしば憤慨し、自己の資産や収入の水準を隠すようになる。

126. 表向きはソーシャルワーカーとして雇われたことになっている UNHCR と事業実施パートナー団体の職員は次第に、調査、無作為抽出検査、取り調べ、および広く難民たちの「監視」の任務に関わるようになり、こうした傾向が嵩じて UNHCR と都市部に住む

難民との関係はさらに悪化するという結果をもたらした。

127. このような困難を最小限にするために、資力調査は適切な訓練を受けた UNHCR および事業実施パートナー団体の職員が担当し、難民の福祉に関連する他のより積極的なイニシアティブと組み合わせられたかたちで行われることとする。例えば、家庭訪問は保護に関連する問題を特定したり、また難民が切望するもの、意図するところ、教育および技能に関する情報（すなわち、自立と恒久的な解決策の戦略を構築する上で明らかに有益な役割を果たすデータ）を収集するための申し分のない機会となる。

128. UNHCR は、その物質的ニーズおよび期待を UNHCR が満たすことのできない状況にある場合は、都市にいる難民に率直で包み隠しのないアプローチで対応する。また、国連機関、NGO、民間セクターを含むその他のアクターとの行動連携を図ることによって、その資源拡大を図る。

129. 食糧安全保障の評価をする際には世界食糧計画 (World Food Programme) に参加要請をしたり、都市計画、住居および土地の問題に関しては、国連人間居住計画 (UN-HABITAT) からの助言および支援を求めることができよう。適切であると思われる場合には、銀行およびその他金融機関に、国民と同等の条件で難民に対して融資を行ってくれるよう要請することもできよう。

130. UNHCR は、都市に住む難民に提供している支援が最低限のレベルに縮小されたり、時期尚早に打ち切られてしまうことは、AGDM の原則という公約と相いれないであろうことを十分に認識している。ある UNHCR レポートが指摘するように、「子どもの健全な発育を確保し、難民女性が家族の将来設計をすることを支援するということは、支援はできる限り短い期間にとどめ、最低限でよいというレベルを少なからず超えるということの意味するものである。」<sup>5</sup> UNHCR の都市に住む難民に関するポリシーの実施においては、国連児童基金 (UNICEF) および他の関連機関の専門知識を生かしつつ、彼らの見解を十分に考慮する。

131. 難民キャンプが設営されている国々では、都市部へ移動してきた難民は通常、その場所にいなければならない必要性を証明できる場合に限り、UNHCR からの経済的支援を受けられる。当然のことながら、彼らは引き続き UNHCR の保護および解決策に関する活動の恩恵を受ける。

---

<sup>5</sup> Stefan Sperl, 'Evaluation of UNHCR's policy on refugees in urban areas: case study review of Cairo,' 2002. (「都市に住む難民に関する UNHCR ポリシーの評価：カイロにおけるケーススタディ総括」) 2002 年

132. 都市部で生き抜くことのできない難民は、もし利用できる難民キャンプがあれば、そのキャンプで生活するためにそこへ行く交通手段の提供を受ける。これ（キャンプに行くということ）はもちろん義務ではなく、都市部に残ることを選択した者は UNHCR による保護を剥奪されることはない、ということをお知らせしておきたい。

133. 都市に住む庇護希望者に関しては、UNHCR はこれらの人々が申請の審査を待つ間、市当局、NGO、地域社会組織または市民社会団体による援助を受けられるようにできるだけのことをする。

134. 他の機関から支援を受けることができない場合や、庇護希望者の身体的・精神的健康が深刻な危険にさらされる可能性がある場合、UNHCR はその者に必要な形態の支援を提供する。また、庇護希望者が避難してきた状況に起因する特定のニーズにも応えるよう努める。例えば、負傷している者、または深刻な精神障がいを持つ者は、特別なヘルスケアおよびカウンセリングのニーズがあるかどうかの査定を受けるものとする。

#### **k) 恒久的解決策の促進**

135. 都市部における UNHCR の活動は、その他のいかなる状況における活動と同様に、すべての難民が早い段階に恒久的解決策を達成できることを目標とする。難民によって解決策がそれぞれ異なることを認識し、包括的なアプローチを採用する。

136. UNHCR 側の開示性および透明性は特に重要である。そのことによって、どの恒久的解決策が利用できる（あるいは利用できない）のか、という選択肢に関して、十分かつ正確な情報が提供されることにつながる。

137. UNHCR は、難民がキャンプから都市部へ、またはある庇護国から別の庇護国へと移動した結果起こりうる困難を少なくするため、ある特定の国や地域内にいるすべての難民が同じ基準で取り扱われ、かつ恒久的解決策に平等にアクセスできるよう努める。

138. 後者の原則に基づくと、自主帰還、現地統合または第三国定住を促進するために UNHCR が用いる手続きは、都市に住む難民とキャンプにいる難民の場合で大きくは変わらない。それと同時に、都市という状況が生み出す特性は考慮される。

139. 自主帰還に関して、難民は都市部に居住することが理由で不利な立場に立つことはない。UNHCR は、帰還民となりうる者に情報とガイダンスを提供し、移送、現金の支給、自主帰還パッケージ、あるいはこれらを組み合わせた手段を使って、彼らが帰還を選択し

たときには、出身国に帰還するための支援をする。都市にいる難民はまた、出身国において UNHCR が提供する接受および再統合の支援も平等に受けることができる。

140. 現地統合という解決策に関する限り、政府当局を援助して、その庇護国で現地統合に最も適していると考えられる者、それを望む者、および永久的に定住することを認められた者を、都市に住む難民の個人またはグループの中から特定する際に、UNHCR が果たす役割は重要なものである。

141. 本文書の前の項で、UNHCR が現地統合プロセスの社会経済的な側面を促進しうる方法のいくつか、例えば難民の生計手段を支援すること、自立を奨励することおよび公共サービスにアクセスできるようにすること、に言及した。UNHCR はまた、現地統合の法的および政治的側面に関してもある一定の役割を果たす。関連する活動には以下のようなものが含まれる。

- 排外主義および人種差別をなくすための広報活動とメディアキャンペーン。それによって、現地統合しやすい環境を創出する。
- 政府当局が帰化に関する法律と手続きを準備する上でその決定に資する提言・技術支援活動、および
- 難民が現地の言葉を身に着け、定住しようとしている社会についてのより正しい知識を深め、帰化の過程を理解できるようにするための、情報、研修および統合に関するプログラム。

142. 第三国定住を必要とする難民が、どこにいようがその居住場所に関係なく、第三国定住のプロセスに公正かつ可視的にアクセスできるようにすることは、UNHCR にとって世界的な優先事項である。都市部において第三国定住を実効的かつ公正に管理することは、特別に難しいものになりうる。それは、まず一般的に、難民を特定しづらい可能性があること、とりわけその中で最も弱い立場にある者が最も目に付かず声をあげないからである。

したがって、正確かつ継続的な難民の登録と結びついた実効的なアウトリーチは、第三国定住のプロセスにとっても重要な基盤である。報告された警備上の事件の真実性を評価するのに適した仕組み、危険にさらされている個人を特定するのに適した仕組み、および彼らのために第三国定住などを含む、適切な介入を行うのに適した仕組みもまた作られていくであろう。

143. UNHCR 第三国定住ハンドブック (the UNHCR Resettlement Handbook) によると、第三国定住プログラムは、最も脆弱な難民を優先し、本質的に差別があってはならないものである。第三国定住を最も必要とする者が第三国定住にアクセスできるようにするため、特定(identification)および照会(referral)の仕組みを確立する。この点においては、NGO およびその他のパートナーの関与、特に医療支援、社会的・法的カウンセリングの提供に関わっているパートナーが中心的な役割を果たすであろう。

144. UNHCR の第三国定住業務は、それぞれの都市部に固有の特徴に合わせて行われ、第三国定住にまつわる危険を軽減する方法で取り組まれる。例えば、既に第三国定住プロセスに入っている難民は、その結果を待つ間、積極的に自立と教育のための活動に取り組み続けることを奨励され、また他に解決策の選択肢がある場合はそちらについても模索するよう強く促される。非現実的な期待を抱いたり、そのために発生しうる安全上の問題を回避するため、UNHCR は難民に第三国定住の見通しと手続きに関して常に十分に周知するものとする。

145. この点で、第三国定住は、保護と解決策に関する包括的な戦略の1つの構成要素にしかかなりえないものであり、できるかぎり受入国の協力を得て進められるものとする。ある特定の国においては、第三国定住を戦略的に用いることで、その国にいるすべての難民のための保護のスペースを拡大することも可能となろう。

#### 1) 移動に関する問題への取り組み

146. 移動の自由とは国際人権法に謳われている原則であり、UNHCR はすべての国がこれを尊重するよう奨励する。多数の難民が難民キャンプやその他の居住地として指定された場所を離れて都市へ移動した場合に、UNHCR と政府当局が直面する困難は理解できるものであるが、難民がそうしなくてはならないような理由も充分存在しうる。

147. 難民キャンプにいる難民に、移動の自由を制限する場合は、上記の理由も充分考慮すべきである。すなわち、難民の中には、家族の誰かと再統合したり、または医療が必要な場合もあるからである。また、多くの難民が、自分のいるキャンプでは身体的・精神的な安全が危険にさらされていたり、難民キャンプでは中等・高等教育の機会が存在しなかったり、生活手段にアクセスできなかったり、また自らの窮状への解決策を見出せる当面の見通しが立たないために、都市部へ移動しているという証拠も存在する。

148. UNHCR は、協力団体と緊密に連携して活動しながら、難民キャンプにおいて、保護および支援が許容できる基準で確保され、教育、レクリエーション、賃金獲得およびそ

の他の所得創出の機会が準備されるように努める。上記で指摘した通り、難民キャンプの難民もまた、都市部に居住する難民と同様に、第三国定住を含む恒久的解決策に同等にアクセスすることができる。

149. UNHCR は、都市部へ移動する難民が適切な身分証明書類を発行してもらえるようにできる限りの努力をする。また、政府当局およびセキュリティサービス担当機関に対して、難民が移動したという理由で罰せられることがないように、また、彼らが必要なだけ都市部に留まることを許可されるよう提言する。

150. 都市部において UNHCR に登録し、その支援を受けようとしている者の中には、別の国にある期間居住していたり、または通過した後やってきた者がいることがある。彼らがそうした別の国で庇護を希望し、実効的な保護を受けたかどうかの確認は必ずしも容易ではない。

151. 執行委員会結論第 58 号は、ある国で実効的な保護を受けている難民は通常、別の国へ非正規に移動するべきではない、と規定する。また、そのような者の「実効的な保護」を享受していた国への帰還についても、彼らの再入国および接受に関して UNHCR が関与する可能性も含めて、規定している。

152. 「二次的な移動」または「ある国を通過した後に他の国へ再び移動する(onward movements)」という問題は、非常に複雑かつ議論の余地のある問題であることが分かっており、都市にいる難民への保護および解決策の提供に焦点を当てた本文書で詳しく模索することはできない。

153. 一方で、「不必要に」ある国を通過した後に他の国へ再び移動した難民を特定し、彼らを第一次庇護国に帰還させる試みは数々の実際的な問題および倫理的ジレンマに満ちている。他方で、「実効的な保護」が何を意味し、それをいかに測定するのか、またどのような状況以下であれば難民または庇護希望者がある国から別の国へ移動することがまっとうであるとするのか、という議論に結論は出ていない。この概念は依然として発展途上にあり、異なった解釈を生みやすいものであるが、UNHCR は、次の場合に個人は第一次庇護国において実効的な保護を受けた、と理解するものである。

- 迫害、ルフールマン、または拷問やその他の残虐・品位を傷つける取り扱いを受ける見込みがなく、
- 当該者の人命に上記以外の現実的な危険は存在せず、

- その庇護国内で、あるいは庇護国から、合理的であると考えられる一定の期間内  
な時間的枠組み内に現実的な恒久的解決策が可能となる見込みがあり、
- 恒久的解決策を待つ間、滞在が認められ、そこでは恣意的な追放および自由の剥  
奪がなく、ならびに適切かつ尊厳のある生活手段が提供されるという条件が満た  
され、かつ
- 家族の統合が確保され、年齢やジェンダーなどから派生する、難民の特定の保護  
のニーズが察知され、重んじられる。

154. 適正で尊厳のある環境で生活することのできない難民、およびその庇護国の中または庇護国での滞在を通じて、合理的であると考えられる一定の期間内に恒久的解決策を見出す現実的な見込みを有しない難民は、実効的な保護を受けたとはみなされえない。ある難民が（第一次庇護国内でそれがかなわないために）兄弟父母と再統合を果たすために移動する場合、また、ある難民が目指す国とその他の強力なつながりをもっているために移動する場合、そうしたある国を通過した後他の国へ移動するというのもまた、正当化されうる。

155. UNHCR には、二次的な移動について理解し、これに効果的に対応するため、こうした移動に関するデータを収集・分析することが奨励される。UNHCR とパートナーはまた、難民に対して二次的な移動がどういった保護上のリスクを伴うのか、について助言するための情報戦略を考案・実施する。二次的な移動を防ぐため、UNHCR は活動を行うそれぞれの地域内で難民に対して提供する保護、解決策および支援の調和を図ることに努める。

#### v. 結論：積極的かつ発案型のアプローチ

156. 急激な都市化は、今日地球が直面する最も重大な「メガ・トレンド」の1つである。急激な都市化はまた、気候の変動、環境の悪化、物価の変動、財政的・経済的な不安定さ、および増え続ける若者の数に見合うだけの適正な仕事が欠如していることなど、その他多くの地球規模の動向と相互に関連しており、そうした傾向を助長するものでもある。

157. こうした状況下で、UNHCR は都市に住む難民の問題に関するその立場を再考することは非常に重要なことであり、この問題に対してこれまでよりも積極的、建設的、かつ発案型のアプローチを採用することが必須であると考えた。

158. UNHCR は、本ポリシーの考案に尽力した多くの人々、特にフィールドで働く職員および NGO コミュニティに謝意を表す。彼らの貢献は計り知れない。

159. この UNHCR の新しいの実施およびそのインパクトについては、都市部の難民を取り巻く保護のスペース拡大に重要な役割を果たしている。また、その他のアクターと緊密に協力しながら、必要に応じて見直し・改訂されよう。