



# UNHCR第三国定住ハンドブック



## 謝辞

本UNHCR第三国定住ハンドブック（改訂版）は、UNHCR職員および第三国定住に取り組むパートナーとの緊密な協議、協力のもと作成されたものである。本書の改訂に尽力し草案段階でご意見をご提供くださった多くの職員および世界中にいるパートナーのみなさまに、国際保護局（DIP）より謝意を表したい。また本書改訂にあたり、カナダ政府のUNHCR協力プロジェクトである「カナディアン・コンサルタント・マネジメント・イニシアチブ」にも多大なるご協力をいただいたことに謝意を表したい。

## 本書について

UNHCR第三国定住ハンドブックは、UNHCR職員に第三国定住への対応や方針を提供するものであり、世界の第三国定住政策と第三国定住受入国、NGO、その他パートナーの実務や活動について知識を得るために最も重要な文献である。改訂版である本書は、2004年刊行の同ハンドブック以降のUNHCRの政策や活動をもとにアップデートされた内容を新たに取り入れている。従来添付していた付属資料は参考文献としてウェブサイトで見ることができるようにしている。一部、UNHCR職員のみが見覧可能な資料もある。

第三国定住受入国は、自国の政策やプログラムをそれぞれのカントリー・チャプターで報告しており、本ハンドブックの不可分の要素となっている。ただし各国に関する記述は頻繁に変更されるため、印刷版ではなくオンライン版で提供している（<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>参照）。

© 2011, United Nations High Commissioner for Refugees

無料で配布し、UNHCRに対する謝辞を記した場合に限り、UNHCRの事前の許可なく、UNHCR第三国定住ハンドブックの複製、他言語への翻訳、現地のニーズに合わせた改作を行うことができる。

複写、改作、翻訳した場合、当該ハンドブックを下記までご送付いただきたい。

Resettlement Service, Division of International Protection

United Nations High Commissioner for Refugees

94, rue de Montbrillant

1202 Geneva, Switzerland

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

---

# UNHCR 第三国定住 ハンドブック

---

国際保護局

ジュネーブ  
2011年7月改訂

## 日本語版「第三国定住ハンドブック」の発刊によせて

2010年、日本はアジア地域で初めて第三国定住パイロット事業を開始しました。このパイロット事業を通じて日本は毎年30名前後の難民を当初三年間受け入れる方針を発表し、2012年11月までに計45人のミャンマー難民をタイの国境にある難民キャンプから受け入れました。2012年には、パイロット事業の実施がさらに2年延長される事が決定され、また、選考基準もより弾力的に改訂されました。同時に、内閣官房難民対策連絡調整会議の下、市民社会を含む第三国定住有識者会合が設立され、パイロット事業実施後の方策についての協議も始まっています。新たに第三国定住事業を導入するということは、国際的な責任の分担を果たすという決意の体現であると言えます。日本は20年以上に及ぶインドシナ難民の受け入れを通じて培った経験と社会資源があるだけでなく、政府と市民社会の連携をさらに強化することで、そうした課題に力強く取り組もうとしています。

日本が第三国定住プログラムの充実に向けて邁進してゆくという強い決意は、2011年11月に衆・参両院で採択された「難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取り組みに関する決議」にも裏付けされています。

日本のパイロット事業は、事業のすべての側面を包括的に捉え、取り組むことによって成功に近づくことができると思います。パイロット事業の制度と支援の枠組みをさらに発展させるために、日本に定住してきた難民達を含むすべての関係者が包括的な支援ネットワークを構築し、難民自らが受け入れコミュニティに貢献する主体となるための環境づくりが早急に進められる必要があります。官民のみならず難民の声をこの事業に直接反映する体制作りにおいても、日本がモデルとなってゆくことを願ってやみません。

UNHCRは、日本の第三国定住に関する主体的な取り組みを歓迎し、成功に向けて共働する決意があります。日本におけるパイロット事業のさらなる発展と、正規事業としての第三国定住事業の実施に向けて、関係者の方々がなさっていらっしゃる努力に、UNHCRはこれまで同様寄与していきたいと考えております。本書が、そのプロセスと日本のパイロット事業の実施に少なからず貢献するものであることを心から期待しております。

国連難民高等弁務官事務所  
駐日代表 ヨハン・セルス

# 目次

|  |            |
|--|------------|
| 高等弁務官のあいさつ                                     | 1          |
| 序文   | 3          |
| <b>1. UNHCRの事務所規程上における第三国定住:国際保護と恒久的解決策の探求</b> | <b>9</b>   |
| 1.1 国際法の枠組み                                    | 11         |
| 1.2 UNHCRの関心対象者                                | 18         |
| 1.3 3つの恒久的解決策                                  | 28         |
| <b>2. 第三国定住の変遷</b>                             | <b>45</b>  |
| 2.1 第三国定住の歴史                                   | 47         |
| 2.2 第三国定住利用の拡大                                 | 54         |
| 2.3 UNHCRにおける第三国定住のグローバルマネジメントの強化              | 61         |
| 2.4 第三国定住基盤のさらなる拡大                             | 65         |
| 2.5 現在の第三国定住状況と課題                              | 67         |
| <b>3. 難民の地位と第三国定住</b>                          | <b>73</b>  |
| 3.1 第三国定住を検討するための前提条件としての難民の地位                 | 75         |
| 3.2 誰が難民であるか? UNHCR任務遂行上の難民認定                  | 80         |
| 3.3 難民条約の難民の定義                                 | 82         |
| 3.4 広義の難民の定義にもとづく難民該当性                         | 88         |
| 3.5 国際難民法にもとづく難民の地位からの除外                       | 89         |
| 3.6 特別な考慮事項                                    | 96         |
| 3.7 除外と第三国定住                                   | 100        |
| 3.8 質の高い難民認定評価書の重要性                            | 102        |
| <b>4. 第三国定住の効果的なマネジメント</b>                     | <b>109</b> |
| 4.1 第三国定住のマネジメントと調整                            | 112        |
| 4.2 第三国定住プロセスでの保障措置                            | 120        |
| 4.3 標準運用手順(SOP)                                | 125        |
| 4.4 第三国定住プロセスにおける不正や汚職との闘い                     | 127        |
| 4.5 難民集団内部に存在する第三国定住に対する期待への対応                 | 141        |
| 4.6 安全対策                                       | 147        |
| 4.7 UNHCRによる記録管理                               | 151        |
| 4.8 継続的な第三国定住研修の重要性                            | 159        |
| 4.9 第三国定住の統計とデータ                               | 164        |
| 4.10 第三国定住のオペレーションにおけるストレス対策                   | 166        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>5. 保護上の考慮事項および第三国定住ニーズの特定</b>         | <b>171</b> |
| 5.1 特定プロセスにおける主要な保護上の考慮事項                | 173        |
| 5.2 特定の保護ニーズおよび潜在的な脆弱性                   | 182        |
| 5.3 特定の保護リスクおよび考慮事項                      | 202        |
| 5.4 第三国定住ニーズ特定プロセス                       | 215        |
| 5.5 ニーズ特定に役立つ手段と手法                       | 219        |
| 5.6 個別ケースの第三国定住検討照会                      | 228        |
| 5.7 第三国定住を必要とする集団の特定                     | 233        |
| 5.8 特定にともなう様々な困難                         | 239        |
| <b>6. UNHCRが受入国に提出する第三国定住候補者のカテゴリー</b>   | <b>243</b> |
| 6.1 基本的考慮事項                              | 245        |
| 6.2 法的保護ニーズまたは身体的保護ニーズ                   | 247        |
| 6.3 暴力または拷問のサバイバー                        | 250        |
| 6.4 医療ニーズ                                | 256        |
| 6.5 危機に瀕する可能性のある女性および少女                  | 262        |
| 6.6 家族再統合                                | 269        |
| 6.7 危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者                | 283        |
| 6.8 予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如                  | 287        |
| <b>7. 第三国定住候補者リストを提出するに際して従うべき基本的手続き</b> | <b>299</b> |
| 7.1 第三国定住候補者選考手続きにおける保障措置                | 302        |
| 7.2 ケースの確認と評価                            | 304        |
| 7.3 面接の実施                                | 312        |
| 7.4 ケースの構成                               | 329        |
| 7.5 第三国定住登録書式(RRF)の作成                    | 335        |
| 7.6 UNHCRによる候補者リストの提出                    | 353        |
| 7.7 第三国定住受入国による選考                        | 361        |
| 7.8 撤回                                   | 369        |
| 7.9 再提出                                  | 370        |
| 7.10 プロセス全体を通じた説明の重要性                    | 374        |
| 7.11 出国前の手配とモニタリング                       | 376        |
| <b>8. パートナーシップ、連絡調整、メディア関係</b>           | <b>383</b> |
| 8.1 第三国定住パートナーシップ                        | 385        |
| 8.2 パートナー                                | 386        |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 8.3 派遣プログラム              | 390 |
| 8.4 第三国定住の流れに沿ったパートナーシップ | 391 |
| 8.5 アドボカシーと連絡調整          | 395 |
| 8.6 対マスコミ関係              | 397 |
| 略語一覧                     | 403 |
| 用語一覧                     | 407 |

# 高等弁務官のあいさつ



## 高等弁務官のあいさつ

1996年の刊行以来、『第三国定住ハンドブック』は、何十万人という難民が初めての国で新しい人生を始めるのを支援するため、多くのUNHCR職員やパートナーに読まれてきました。本ハンドブックは、不可欠な解決を得るための不可欠な道具です。

実際、紛争は容易に再燃し、そのため、過去20年間にわたり自主帰還の機会が低調なまま推移してきました。そして、一部の国が、現地社会への統合の可能性を開拓することに消極的な膨大な数の難民を受け入れる重い負担を負ってきました。そのような現実を背景に、第三国定住は、趨勢を決する恒久的解決策としてかつてないほど重要性を帯びてきています。

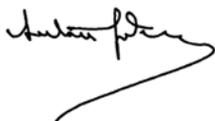
同時に、第三国定住は、かねてからの難民保護メカニズムとしての役割を今も担っています。第三国定住はそのために、危険な状況から特定の個人を脱出させるのですが、同時に、それは、安全とチャンスを見出すために命がけの遍歴に旅立つしかない難民に解決策が存在するのだということを実証することでもあるのです。

第三国定住とはパートナーシップ活動であり、世界の国々、NGOその他の個人団体の寛大さと熱意そして専門知識がなければなしえない事業です。それと同じように、2004年以来的の全面改定版である本書『第三国定住ハンドブック』も、幅広い関係者との助言と協力を通じては初めて可能となりました。

われわれは、避難の変わりゆく性格、すなわち都市部やその他難民キャンプ以外の環境へと移り住んでいく現実、そして第三国定住を戦略的に活用することの重要性を反映させるため、UNHCRの第三国定住活動について書かれた文献の決定版であるこの第三国定住ハンドブックのアップデートに特別な努力を傾注してきました。本ハンドブックでは、第三国定住ニーズを特定し、第三国定住の選考を迅速に進めるための標準的な手法を紹介しています。また緊急時一時滞在施設の利用についても言及しています。また、UNHCR執行委員会(ExCom)の「危機に瀕する可能性のある女性および少女に関する結論」、「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論」、「障がいを持つ難民に関する結論」、「長期化した難民状態に関する結論」などのソフトローについても幅広く取り上げています。また、脆弱な集団の特定のニーズについて従来にくらべはるかに深く掘り下げ、UNHCRの第三国定住および難民保護活動において年齢、ジェンダー、多様性に対する適切なアプローチが中心的な位置を占めるよう配慮しています。また、第三国定住プロセスにおける健全性を維持し、不正行為を防止することにも従来にもまして重点を置いています。

第三国定住プログラムに現在取り組んでいる国は25カ国にまで増加したものの、受入枠は依然として第三国定住を必要とする難民の数を大きく下回っています。本ハンドブックには、第三国定住の機会を増やしたいと考える実務家や支援者にとって役立つアドボカシー情報が含まれています。これについてだけでなく、第三国定住のほとんどすべての問題について、本ハンドブックはグッドプラクティス(優れた実務)の指針を提示しています。第三国定住の意義を伝えるうえで、第三国定住が適切に行われていることを見せることほど説得力のある方法はありません。

私は、本ハンドブックを非常に誇りに思っています。本ハンドブック、そしてみなさんが関与し続けることで、さらに何十万人という難民が第三国定住を通じて新たな人生を歩めるようになると確信しています。



国連難民高等弁務官  
アントニオ・グテーレス

# 序文



## 序文 第三国定住とは

### 定義

第三国定住には難民の選考および移動の過程がある。移動とは難民が保護を求める国から、難民として彼・彼女らを受け入れ、定住資格を与えることに合意した第三国への移動を指す。永住権を得ることで、ルフールマンから保護され、第三国定住難民とその家族・被扶養者は第三国の国民と同じ権利を享受することが可能となる。ゆくゆくは第三国定住先の国に帰化する機会も与えられる。

### 役割

第三国定住には3つの重要な役割がある。

第一に、第三国定住は、国際保護を与え、避難した国において生命、自由、安全、健康や他の基本的権利が脅かされている難民の特別なニーズに応える一手段である。

第二に、第三国定住は、多くの難民、難民グループにとって、自主帰還や庇護国社会での統合といったその他の恒久的解決策と並ぶ恒久的解決策の1つである。

第三に、第三国定住は、国際的連携や責任共有システムの具体的表明ともなり得る。その結果、難民保護の責任を国同士で共有し庇護国に大きな影響を及ぼす問題を減らすことができる。

### UNHCRの任務にもとづく第三国定住

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は1951年1月1日、国連総会決議319（IV）<sup>1</sup>によって設立された。

UNHCRの活動は、人道的、社会的、非政治的活動である。UNHCR事務所規程および後の国連総会と経済社会理事会（ECOSOC）の決議は、UNHCRに、難民とUNHCRの関心対象者に国際保護を提供し、その結果として、難民問題の恒久的解決策を追求する任務（マンドート）を与えた。<sup>2</sup>その後、国連総会決議によって任務が拡大されたものの、国際保護と恒久的解決策の特定という2つの機能はなおUNHCRの中核的目的である。第三国定住は、この2つの目的を達成するうえで決定的に重要な役割を担っている。

UNHCRの後援の下で行われる第三国定住は、避難をした国において生命、自由、安全、健康や他の基本的権利が脅かされている難民の具体的なニーズにUNHCRの任務として応えるための重要な保護手段の1つである。迫害から逃れるため、あるいは強制移動によって、国境や大陸の間で引き裂かれた家族を再統合させる唯一の手段となる場合もある。出身国へのルフールマンの危険性がある、あるい

<sup>1</sup> 国連総会「難民と無国籍者(Refugees and stateless persons)」(1949年12月3日)A/RES/319, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1ed34.html>

<sup>2</sup> 1950年に採択されたUNHCR事務所規程はUNHCRの任務を以下のように規定している。UNHCRは「国際連合の後援の下、本規程の適応範囲に該当する難民に対して国際保護を与えるという役目を担い、また、各国政府を援助することによって難民問題への恒久的解決策を追求し…難民の自主帰還または新しい国の社会への同化を促進する」(強調引用者)。

は庇護国において身体的安全性が著しく危険にさらされている難民の安全を確保するためには緊急かつ至急な第三国定住が必要となる。

第三国定住は恒久的解決策でもあり、包括的解決策の重要な要素でもある。特定の状況への包括的アプローチの下、3つすべての恒久的解決策（自主帰還、庇護国社会での統合、第三国定住）を考慮すると、問題となっている難民や難民グループにとって第三国定住が最も適切な解決策だと分かる場合もある。難民は差し迫った保護ニーズを有しているとは限らないが、第三国定住を通して難民状況の終結という恒久的解決策を望んでいる。

## 第三国定住が与える影響

過去60年間、第三国定住によって何百万もの難民が保護を受け、難民自身そして家族のために人生における新たな出発の機会を手にしてきた。難民たちは新しい受入国に貢献し、<sup>3</sup> 受入国の国民は第三国定住難民に積極的に関わることで難民問題に対する意識と支援をさらに高めることとなった。

第三国定住は想定されていたものをはるかに上回る成果をももたらしている。難民の継続的流入に直面しながらも、第三国定住を利用することで、一次庇護国から国境を開放しておくことに対する理解を引き出し、それによって多くの命が救われた。それ以外の状況でも、難民状況の長期化という行き詰まりを打開するうえで重要な役割を果たし、第三の恒久的解決策の可能性を切り開いている。また、困窮する難民に定住の地を提供することは、世界の難民の大半を受け入れている国々と責任を共有するという積極的意思表示でもある。第三国定住は概して、ダイナミックで柔軟性に富んだ手段であり、戦略的ビジョンを持って効果的に行われれば、その結果は第三国定住難民への直接的影響にとどまらない力強い効果をもたらすだろう。

## パートナーシップ

難民の第三国定住は、様々なパートナー、とりわけ第三国定住の受入国、国際機関、非政府組織（NGO）の協力があって初めて実現するものである。UNHCRは、任務の一環として第三国定住を必要とする難民を選別するが、難民に永住の地を与えるのは受入国に他ならない。また、NGOや国際機関は選別、出国前および第三国定住後の統合プロセスにおいて重要な役割を果たしている。

難民の第三国定住受け入れを法的に義務づけられている国はない。定期的に第三国定住受け入れを申し出、予算を割り当て、プログラムを立案し、第三国定住の年間定員を設定している国はごく限られている。しかし、定期的な第三国定住のプログラムや年間枠を設ける国は着実に増加している。なかには、正式には、定期的第三国定住プログラムや年間枠を設けず、一時的に第三国定住難民を受け入れている国もある。こうした国は確かに責任の共有は行っているものの、第三国定住受入国には含まれない。<sup>4</sup> 第三国定住難民の受け入れは各国政府の寛大さの証明でもあり、UNHCRは、各国が引き続き難民の第三国定住の機会を提供し続けることを歓迎したい。もちろん難民自身も第三国定住プログラムにおけるパートナーであり、適切

<sup>3</sup> 個々の事例についてはUNHCRホームページ(<http://www.unhcr.org>)の「News and Media」参照。

<sup>4</sup> 本書オンライン版には、カントリー・チャプターがあり、第三国定住受入国各国の第三国定住プログラムを紹介している。<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

な統合プログラムや受入国コミュニティからの支援を受けることで、難民は受入国社会全体への貢献を通じて、ゆくゆくは受入国の財産となる。

## オペレーションのコーディネート

第三国定住の拡充や効果的利用を含めて、恒久的解決策の追求には、それを実現するだけの能力がUNHCRと第三国定住受入国両方に必要となる。UNHCR国際保護局第三国定住部は、現地事務所や地域局が様々なオペレーションの文脈で第三国定住活動を拡大し多様化できるよう、そして、難民からのアクセスや運用手順、難民のニーズに取り組むうえで適切な注意を払い、統一性をもって、透明性を担保し、アカウントビリティを果たす、一貫性と予見可能性を備えた第三国定住プログラムを提供するためのコーディネートを補助する。

複数年単位での計画の重視、包括的解決策としての第三国定住の役割の強化、危険な状況にいる難民を選別するプロセスの改善は、各国による第三国定住受け入れの検討のために国際保護および恒久的解決策を必要とする難民を特定し、候補者リストを提出するというUNHCRの任務において重要な要素である。

## 協議と協力

「第三国定住に関する作業部会」(WGR) および「第三国定住に関する年次三者協議」(ATCR) プロセスは、UNHCR、各国政府、NGO、国際機関の協力の主要な場であり、ここで第三国定住の利用拡大、問題点の特定と解決、将来の合同戦略や方向性が形成される。WGRとATCRの事務局は第三国定住部が、議長の仕事は第三国定住受入各国の政府関係者が交代で務め、NGO集約担当者が通常その年の議長国から選出されている。

ATCR・WGRプロセスは1995年以来、徐々に発展し、通常WGRは年2回、ATCRは毎年6月か7月に開かれる。WGRの会議(参加者はWGRの正式メンバーの政府関係者と限られたNGOのみ)は小規模で焦点を絞った協議の場であり、ここでは具体的政策や第三国定住のオペレーションの側面が話し合われる。一方、ATCRは大規模な会議であり、招待されたパートナーすべてが参加する。

ATCRは第三国定住を必要とする特定の難民に関する情報の共有、第三国定住に関する政策課題の分析、オペレーション上の課題の特定と処理の機会を提供するとともに、新たな第三国定住受入国の出現および第三国定住プログラムの多様化を促進する。

## 優先順位の設定

UNHCRは、第三国定住を最も必要とする難民を特定し、第三国定住実現の世界的な一貫性と予測可能性を確保し、第三国定住活動を管理する能力を維持するという困難な要請に応えるべく日々努力している。

第三国定住をその他の保護手段と切り離して考えることはできない。UNHCR各事務所は第三国定住ニーズを各事務所の保護アセスメントや総合的な恒久的解決戦略に組み入れており、第三国定住検討に付すべき難民を効率的、効果的に特定することは、各事務所の保護戦略の一部となっている。ある難民にとって第三国定住が最も適した恒久的解決策であると判断された場合、UNHCR任務遂行上の難民は、第三国定住の検討の前提条件を満たしたものと見なされる。<sup>5</sup> 第三国定住を必要としていると認められた難民の数は第三国定住先の許容量を大きく上回っているため、その年にどのケースを提出するかを決めるには綿密な計画と優先順位付けが必要である。

UNHCR本部は、毎年「世界第三国定住ニーズ推計」<sup>6</sup> 作成のため、第三国定住ニーズや各国の運用処理能力などの情報をまとめている。「世界第三国定住ニーズ推計」には、世界における今後の第三国定住ニーズと世界中で展開されているUNHCR第三国定住オペレーションの必要性和ねらいが記されている。この文書は「第三国定住に関する年次三者協議」(ATCR) において第三国定住パートナーに提示され、計画作成の際および第三国定住受入国と第三国定住枠の配分について話し合う際の主な参考資料となる。

## 統合

第三国定住を真の恒久的解決策の1つとするには、難民の新しいコミュニティへの統合を促進するための支援や機会を提供するものでなければならない。統合プログラムには調整、協力・共同が求められ、早い段階での導入が必要である。早期導入により健全な調整環境・調整プロセスの確立、パートナー間の協力関係の促進が保証され、統合プログラムの開発・実施において関係職員が自身の専門知識や経験を豊かにする機会にもなる。また、ローカルなレベルでは、コミュニティ側に第三国定住難民に対する受け入れの態勢・サポート体制が整っていること、新顔である難民と新しいコミュニティのメンバーとが集まり、関係構築、問題の発見・解決を行うことがプログラムの成功にとっては不可欠である。こうした過程には早期導入、資源・専門知識のほか、新たに第三国定住受入国となった国が確立した統合プログラムを設け、各国の意見・支援を積極的に受け入れることが必要である。

難民は一般に、自らの人生の立て直したいという思いのみならず、受入国社会へ有意義な貢献をしたいという高いモチベーションを持っている。恐ろしい体験に耐えてきたという事実こそが、難民には回復力があることの証明である。第三国定住

<sup>5</sup> 第三国定住を必要とする難民の特定、受入国に提出する候補者の優先順位、第三国定住候補者のカテゴリーの詳細については5章と6章を参照されたい。

<sup>6</sup> この文書は毎年作成される。実際の文書についてはUNHCRホームページ内「UNHCR世界第三国定住ニーズ推計2011年」(*UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011*) (2010年6月) 参照。 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html>

難民を受け入れる国々は、人道的懸念から受け入れているのであるが、同時に、第三国定住が、通常の移民プログラムと相俟って受け入れ、自分たちの国を社会として豊かにしてくれるとも考えている。

# 第1章





## 第1章

### UNHCRの事務所規程上における第三国定住： 国際保護と恒久的解決策の探求

#### はじめに

難民の第三国定住プログラムは、難民が最初に保護を求めた国から難民として定住資格を付与される第三国へ移るに当たっての人選と、実際の移動から構成される。第三国定住を認められた難民は、ルフルマンからの保護を約束されるとともに、本人とその家族または配偶者に対して、第三国定住受入国の国民が享受するのと同等の権利へのアクセスが提供される。またこのプログラムでは、ゆくゆくは定住先において帰化市民となる機会も与えられる。

#### 第三国定住の検討のための前提条件

- 申請者が、UNHCRの任務にもとづく難民認定を受けていること\*
- すべての恒久的解決策の適用可能性が検討されたうえで、第三国定住が最も適切であると判断されていること
- \* 例外的措置は、難民認定されていない無国籍者に対して、第三国定住が最も適切な恒久的解決策と認められた場合に適用されることがある。また、難民の家族で難民認定されていない者については、特定の場合、家族の統合を保つために第三国定住の申請が認められる場合がある。

#### 目的

本章の目的は、以下の通りである。

- 難民の第三国定住プログラムを、国際難民法・政策の文脈でのUNHCRの任務内に位置づける
- UNHCRの関心対象者について再確認する
- 3つの恒久的解決策と、それらに適用されるおもな一般原則について記す

## 本章の構成

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1.1 国際法の枠組み</b>                             | <b>11</b> |
| 1.1.1 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) : 任務 (マנדート) とガバナンス | 11        |
| 1.1.2 国際法の枠組み                                  | 12        |
| 1.1.3 基本原則                                     | 14        |
| 1.1.4 難民条約の再確認                                 | 15        |
| 1.1.5 難民保護の欠落を埋める                              | 16        |
| <b>1.2 UNHCRの関心対象者</b>                         | <b>18</b> |
| 1.2.1 難民                                       | 18        |
| 1.2.2 難民申請者                                    | 21        |
| 1.2.3 無国籍者                                     | 21        |
| 1.2.4 帰還民                                      | 24        |
| 1.2.5 国内避難民 (IDPs)                             | 25        |
| <b>1.3 3つの恒久的解決策</b>                           | <b>28</b> |
| 1.3.1 自立: 解決に先立つ重要な要素                          | 29        |
| 1.3.2 3つの恒久的解決策の相補性                            | 30        |
| 1.3.3 自主帰還                                     | 31        |
| 1.3.4 庇護国社会への統合                                | 34        |
| 1.3.5 第三国定住                                    | 36        |

## 1.1 国際法の枠組み

国際保護は、難民の庇護国への入国を確実に達成し、国際法の基準にしたがって彼・彼女らの人権の尊重を確保することから始まり、恒久的解決策が見つかるまでを対象とする。つまり、第三国定住を、ほかの保護介入から切り離して見ることはできない。

国際難民法・政策の枠組みの中では、第三国定住は難民保護のメカニズムのひとつであり、恒久的解決策のひとつであり、UNHCRが難民受入国とともに共有する責任の一要素である。

この節では、難民法と政策の基礎を概観する。すなわち、難民法と政策はUNHCRの任務を定義するとともに、国が難民保護を行う責任を示す拠り所であり、第三国定住の指針となるものである。UNHCR事務所規程のもとでの難民認定については、3章で詳しく述べる。

### 1.1.1 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR): 任務 (マナデート) とガバナンス

UNHCR事務所規程は1950年の国連総会で採択された。<sup>1</sup> この規程は、UNHCRの機能を、難民に国際保護を提供し、各国政府が難民への恒久的解決策を探究するのを支援することと規定している。UNHCRは当初は3年間のみの暫定機関として設立されたが、その後国連総会決議で引き続き存続期間が延長され、2003年には、難民問題が解決するまで、恒久的に存続する機関とすることが決定された。

これまでの国連総会決議において、UNHCRの事務所規程の関心対象となる基準も拡大されてきた。国際保護を確保し、UNHCRの関心対象者の恒久的解決をめざすことがUNHCRの主要な目標であることに今も変わりはない。これら2つの目標は異なった機能を持つと捉えられる場合が多いが、実際には相互に依存しあう関係にあり、第三国定住プログラムは、両方の目標を達成していくために極めて重要な役割を担っている。

**国際保護**は、「関連する法体系（国際人道法、国際人権法、国際難民法を含む）に従って、UNHCRの関心対象者である女性、男性、少女、少年が自らの権利への平等なアクセスと享有を確保することを旨としたあらゆる行動」と定義することができる。これは、国際基準にもとづいて難民申請者や難民の権利・安全・福祉が認められ、保護されるよう、彼・彼女らのために国またはUNHCRが介入することをいう。こうした介入には、ノン・ルフールマン原則の遵守、安全な地への入国、難民申請における公平な手続きへのアクセス、人道的な措置基準、恒久的解決の推進などが挙げられる。UNHCRは、国際レベルでの難民保護を任務とする、唯一の国連機関である。

<sup>1</sup> 国連総会「国連難民高等弁務官事務所規程(Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)」(1950年12月14日)A/RES/428 (V)、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f0715c.html>

## UNHCR執行委員会(ExCom)

高等弁務官は、5年に一度国連総会で選出される。また、年に1度国連総会と経済社会理事会(ECOSOC)で報告を行い、これらの組織の政策指導に従う。高等弁務官は、UNHCR執行委員会(ExCom)の助力も受けている。これは1958年に創設され、難民問題に関心を持つ国連加盟国で構成をされている。執行委員会は年に1度開催され、国際保護に関する執行委員会結論を採択することで高等弁務官に対し政策問題に関する助言を行うとともに、経費に関する決定を下している。<sup>2</sup> 執行委員会は、通常年に3度開催される、常任委員会のサポートを受けている。UNHCRは半年に1度、常任委員会に対して第三国定住の経過に関する報告を行っている。<sup>3</sup>

### 1.1.2 国際法の枠組み

#### 難民条約と難民議定書

難民の地位に関する1951年の条約<sup>4</sup>(以下「難民条約」)は、国際難民法の主要文書の中でも、代表的なものである。同条約では、どのような人が難民に当てはまるかという定義とともに、難民の待遇に関する基準についても、明確に規定されている。難民条約は、難民の普遍的な定義について世界の国々が初めて合意したことの表れである。この条約ができるまでは、難民は民族、種族、血統によって定義されていた。

UNHCRの事務所規程とは異なり、難民条約は1951年1月1日に生じた事件の結果として難民になった人々を対象としており、第二次世界大戦後の混乱に対処するという目標を反映していた。また各国は、支援対象をヨーロッパの難民に限るなど、地理的制約を設けることを許されていた。しかし、非植民地化による難民の流出という新たな地球規模の難題に直面したため、難民条約にあった時間的・地理的制約を取り除くために、1967年の難民の地位に関する議定書(以下「難民議定書」)が締結されるに至った。<sup>5</sup>

難民受入国が難民条約や難民議定書の締約国であるかどうか、そしてその国が条約による義務を履行し、難民に関する効果的な法制度を設けているかどうか、その国の国境内にいる難民に非常に大きな影響を与える。保護環境の評価は、第三国定住を含めた恒久的解決策の中でも何が適切かを明らかにするに当たり、重要な段階である。



<sup>2</sup> UNHCR「主題別・国際保護に関する執行委員会結論集(Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions)」第5版(2010年1月)参照 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bace8f62.html>

<sup>3</sup> たとえば、UNHCR「第三国定住進捗状況報告書(Progress report on resettlement)」(2010年5月31日) EC/61/SC/CRP.11を参照 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html>

<sup>4</sup> 国連総会「難民の地位に関する条約(Convention Relating to the Status of Refugees)」(1951年7月28日)189 U.N.T.S. 137. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

<sup>5</sup> 国連総会「難民の地位に関する議定書(Protocol Relating to the Status of Refugees)」(1967年1月30日) 606 U.N.T.S. 267. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html> これは、1956年の暴動以後のハンガリー難民、香港の中国人難民、アルジェリア独立戦争から逃れた難民への国際保護を提供するために採択されたものである。

## 難民条約・難民議定書を補う「ソフトロー」

難民条約や難民議定書のような「ハードロー」に加えて、国際難民法には「ソフトロー」も存在する。これらのソフトローは法的拘束力を持たないが、難民法がどのように変遷しているかを示すとともに、難民問題に対する一定の政治的公約を反映している。たとえば、1967年に国連総会で決議された「領域内庇護に関する宣言」、その他の国連総会決議、ECOSOC決議、国際保護に関するUNHCR執行委員会結論などが、ソフトローとして挙げられる。

## 地域的難民法文書

また、特定の地域で効力を持つ法的文書は、国際難民法の一層の発展を反映している。地域によっては、条約難民の定義が拡大され、無差別暴力の被害者も含むとされているところもある。1969年の「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構（OAU）条約」<sup>6</sup>（以下「OAU難民条約」）は、迫害から逃れている人だけでなく、暴力が一般化・常態化した状況から逃れている人々にも、明確に適応される。アフリカ諸国では、広く集団（「一応の（*prima facie*）」）難民認定にもとづく難民の地位が与えられている。ラテンアメリカの場合、1984年の「難民に関するカルタヘナ宣言」（以下「カルタヘナ宣言」）<sup>7</sup>で、暴力が一般化・常態化した状況、外国からの侵略、内戦、重大な人権侵害や公の秩序を著しく乱すその他の事情要因によって、生命、安全または自由を脅かされたため自国から逃れた者も、難民の定義に含むことを提案した。カルタヘナ宣言自体は法的拘束力を持たないものの、この定義はラテンアメリカ諸国において、難民の地位の認定の基盤を提供するものとしての役割を果たしてきた。<sup>8</sup>

このような広範な地域的文書にもとづく難民の認定が、切実な保護の要請に応えるものである一方で、第三国定住に関しては、その該当基準は難民条約にもとづいて見直される必要がある。詳細については、3.1.3を参照のこと。

<sup>6</sup> アフリカ統一機構「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構（OAU）条約（*Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*）」（OAU難民条約）（1969年9月10日）1001 U.N.T.S. 45. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>

<sup>7</sup> 難民に関するカルタヘナ宣言「中米、メキシコおよびパナマにおける難民保護に関する会議（*Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*）」（1984年11月22日） <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html>

<sup>8</sup> 同様に、「1966年難民の地位と処遇についてのバンコク原則（*Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees*）」の改訂版が2001年にアジア・アフリカ法律諮問委員会によって採用され、OAU難民条約と類似した難民の定義を取り入れている。

## 国際法の関連する部門

難民関連の法律文書で示されている難民の権利は、国際人権法、国際人道法、国際刑事法など、国際法の他の関連部門によって補完されている。これらの法で定められている基準は、恒久的解決の可能性を評価する際にも適用される。中でも国際人権法は、国際難民法を補完する、特に重要なものである。難民申請をする権利は、基本的人権として世界人権宣言に明確に記されている。<sup>9</sup> 国際人権法は、難民も他の人々と同様に享受すべき権利について述べているため、国際難民法を補完し、更なる基準を定めるものとなっている。

### 1.1.3 基本原則

#### 国の責任

関連する難民法・人権法の関連条約を批准した国は、国際的にも地域的にも、特定の義務を受け入れたことになる。さらに慣習法によると、国は国際条約の批准に関わらず、多くの人権を保護する責任があるとされている。原則的に、国民とその他国内にいる人々を保護する責任を有しておくのは国であり、取扱基準を決定する際に国際人権法が重要となる。

#### ノン・ルフールマン

難民保護の鍵となるのは、難民は、難民条約<sup>10</sup>上の事由によって生命や自由が脅かされる恐れがあると考えられる時、いかなる場合もその国または領域へ送還されることはないという権利である。これはノン・ルフールマン原則と呼ばれており、国際難民法の礎石である。またこの原則は、拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰を受ける危険のある国または領域に送還されないと定めている国際人権法の一部でもある。<sup>11</sup> さらにノン・ルフールマンは、一般的に慣習国際法の原則として捉えられており、関連する難民条約や人権条約に署名あるいは批准をしていない国をも拘束する。

<sup>9</sup> 国連総会「世界人権宣言 (Universal Declaration of Human Rights)」(1948年12月10日)217 A (III) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>

<sup>10</sup> 国連総会「難民の地位に関する条約 (Convention Relating to the Status of Refugees)」(1951年7月28日)189 U.N.T.S. 137, 第33条 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

<sup>11</sup> 特に以下の資料を参照のこと：国連総会「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰に関する条約：総会採択決議 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: resolution / adopted by the General Assembly)」(1984年12月10日)A/RES/39/46, 第3条 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2224.html> また規約人権委員会は、ノン・ルフールマンの原則を反映させるように1966年の自由権規約(市民的及び政治的権利に関する国際規約)を解釈し、欧州人権裁判所も欧州人権条約(人権及び基本的自由の保護のための欧州条約及び議定書)第3条を同様に解釈した。これについては、以下の資料を参照のこと：国連総会「市民的及び政治的権利に関する国際規約 (International Covenant on Civil and Political Rights)」(1966年12月16日)999 U.N.T.S. 171, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html> および欧州理事会「人権及び基本的自由の保護のための欧州条約 (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)」(1950年11月4日)ETS 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html>

## 1.1.4 難民条約の再確認

### 世界協議(グローバル・コンサルテーション)

UNHCRは2000年、現存する難民の国際保護体制について、21世紀の新しい諸問題に対応する柔軟性を確保しながらも、その再活性化をめざしていくことを目的として幅広い議論に着手し、難民の国際保護に関する世界協議（グローバル・コンサルテーション）というプロセスを開始した。協議は幅広いアプローチを取り、難民条約とその解釈についてだけでなく、庇護や難民保護全般に関連する諸問題についても取り上げた。難民条約・難民議定書の締約国は、2001年に開かれた閣僚会議にて「締約国宣言」<sup>12</sup>を採択した。この宣言は、それを修正する難民議定書とともに、条約が対象とする人々の取扱いに関する権利と最低限の基準を定めた難民保護に関する基本文書として難民条約の不朽の重要性を認めている。

### 保護への課題

また、世界協議は「難民保護への課題（*Agenda for Protection*）」の採択という成果をもたらし、これはUNHCR執行委員会と国連総会により支持された。<sup>13</sup>「難民保護への課題」は、UNHCR創設以来初めての、国際的な難民政策に関する包括的な枠組みであり、難民問題の解決策の探求と国際保護の提供について特に焦点が当てられている。この「課題」は、国際保護の強化について明確な目標、また難民が尊厳ある新生活を開始し、国際保護を必要とする状況に終止符を打つための実践的な方略について述べている。

「課題」の主な6つの目標は、以下の通りである。

1. 難民条約・難民議定書の実施を強化する
2. 重層的な人口移動の中で難民を保護する
3. 難民保護に関する負担・責任をより平等に分け合い、難民の受け入れ・保護対応力を強化する
4. 難民の安全に関する問題に効果的に対処する
5. 恒久的解決の探求への努力を倍加する
6. 女性・子どもの保護の必要性に対応する

これら6つの目標を承認した国々は、締約国とUNHCRに向けて設定された具体的な目標についても賛同した。

<sup>12</sup> UNHCR「難民条約かつ／または難民議定書の締約国による難民の地位に関する宣言（*Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*）」(2002年1月16日) HCR/MMSP/2001/09. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html>

<sup>13</sup> UNHCR「難民保護への課題（*Agenda for Protection*）」(2003年10月)第3版. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4714a1bf2.html> 「難民保護への課題」の実施の概観については、以下を参照：UNHCR「難民保護への課題：再考察とこれからへの道筋、第48回常任委員会（*Agenda for Protection: Review and Way Forward, 48th Standing Committee*）」(2010年5月) EC/61/SC/INF.1. <http://www.unhcr.org/4c0527999.html>

## 恒久的解決にむけた枠組みと「コンヴェンション(条約)・プラス」

難民の国際保護に関する世界協議は、難民保護のための手段にも特に焦点を当てており、その中には現在国際社会で利用されているものと、難民問題へのよりよい国際的対応のために開発が必要とされているものがある。それらの手段の目的は、特に移民の大量流入や様々な目的を持った移民が混在する移民流入という文脈において、国際的な対応をより信頼できる効果的にするとともに、より公平な責任共有、負担共有を実現することにある。UNHCRのコンヴェンション・プラスは、難民条約を補完する多国間での「特別な合意」の形成に向けた枠組みを提供するという目標を掲げ、難民保護を推進した。つまりこの「特別な合意」とは、多国間でのコミットメントが求められているまたは交渉可能な分野において、国同士の協定を定めるための枠組みなのである。「難民および関心対象者の恒久的解決にむけたUNHCRの枠組み」<sup>14</sup>（以下、「恒久的解決にむけた枠組み」と略す）は、難民支援の関係機関（政府組織、地域コミュニティ、難民、国連機関、国内または国際NGO、開発支援機構、そして援助コミュニティなど）の間により強固な協力体制を築くという理念を盛り込んでいる。またこの枠組みは、自主帰還または庇護国社会への統合が行われている地域に幅広い資金と資源、特に開発資金を投入することによって、難民問題解決への責任・負担を国際的に共有していくことを可能にする。

このコンヴェンション・プラスの下、UNHCRは3つの最優先課題に取り組むための包括的な多数者間協定の制定を追求した。3つの課題とは、1) 第三国定住の戦略的活用、2) 非正規な二次的移動への対応、3) 人の強制移動に対する恒久的解決に向けた開発援助をめざすことである。また、第三国定住に関する作業部会のこれまでの努力や、第三国定住への協力者の経験などをもとに、「第三国定住を理解するにあたっての多国間の枠組み」<sup>15</sup> が作られた。これは、第三国定住の戦略的活用を促進する特定の状況にあった指針を提供するものである。

### 1.1.5 難民保護の欠落を埋める

国境を超える人の移動パターンは変化を続けており、難民が国から国へ、または大陸から大陸へと移動する際にも、保護とは関係ない理由で移動している人々とともに動く場合が増えている。人口移動は、人口増加、都市化、食料・燃料不足、水不足、自然災害、気候変動、経済危機や景気後退などによっても引き起こされる。このような要因による移動においては多くの場合人々が必要な書類を携帯しておらず、密入国の斡旋や人身売買が関わる非正規なものである。そしてこのような移動においては、人々は命の危険にさらされている場合が多く、過酷な状況下での移動を余儀なくされる上に、搾取・虐待の対象になる可能性もある。国も、このような混乱して無秩序な移動は、統治・安全保障の危機と見なす。したがって国際社会にとっても、このような現象に対する統一された包括的な対応がどうしても必要と

<sup>14</sup> UNHCR「難民および関心対象者の恒久的解決にむけた枠組み (Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern)」(2003年9月16日) EC/53/SC/INF.3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>

<sup>15</sup> UNHCR「第三国定住の理解に関する多国間の枠組み (Multilateral Framework of Understandings on Resettlement)」(2004年9月16日) FORUM/2004/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a.html>

なった。

失業、社会不安、暴力、犯罪は、地域内での問題の要因になるだけでなく、内的・外的な移動を引き起こす。そしてこれらの要因の相互関連性は、より深まっている。特に紛争、極度の貧困と気候変動は、ますます深く絡み合っており、発生する傾向にあり、これからさらに深刻になっていくことが予想される。迫害、人権侵害、戦争以外の理由による移動の法的意味とこれらの現象への適切な対応は、UNHCRがこれから取り組んでいくべき課題である。

## 10項目の行動計画

UNHCRは、多様な移住者の混合流入の状況でも難民保護ニーズが特定され、適切な対応がとられるよう各国を支援するため「難民保護と移民の混在移動：10項目の行動計画」<sup>16</sup>を作成した。この行動計画は、(難民の)庇護に関連するUNHCRが果たすべき任務の10分野の概要を描いた枠組みである。UNHCRが強調するように、自らは移住機関ではないため、この計画の実施には、他の関係機関との連携協力が欠かせない。しかし、これら10項目は、庇護と移住が結びつく重要な分野といえる。そして第三国定住を含む恒久的解決は、この枠組みの中でも際立って重要なポイントである。

## 都市部で暮らす難民

UNHCRの統計によると、2009年までに世界の難民の半分以上が都市部に居住しており、キャンプで暮らす難民の人口は全体の3分の1に留まっている。都市部で暮らす難民の規模・構成が変化していることを認識し、UNHCRは2009年に、都市部で生活する難民に関する政策の包括的な改訂を発表した。この政策の主な目的は、以下の2点である。

- 難民が居住して自らの権利を享受する場所として、都市が正当な場所と認識されていることを確認すること
- 都市部で暮らす難民と彼・彼女らを支える人道機関のための保護空間を最大限に拡げること<sup>17</sup>

この政策は、都市部で暮らす難民が直面する問題にUNHCRが対応するにあたっての、新しいアプローチを表している。すなわち、新しい政策は、キャンプで居住する難民に主要な関心を寄せていた以前の政策からの大きな方向転換であるとともに、都市部への移動がいくつかの難民キャンプで生計を立てる手段、教育、さらには身体的・物質的安全さえ保証されていないことへの当然の反応ともいえることを認めることでもある。

<sup>16</sup> UNHCR「難民保護と移民の混在移動：10項目の行動計画(Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action)」(2007年1月)改訂版1 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>。行動計画の実行に関する具体的なイニシアチブ・実践的指導の例は、以下も参照。UNHCR「難民保護と移住者混合流入：10項目の行動計画(Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action)」(2011年2月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.html>

<sup>17</sup> UNHCR、「UNHCR難民保護政策と都市部での解決法」(UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas)2009年9月 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>

## 基本文献

- 国連総会「UNHCR事務所規程 (*Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*)」 A/Res/428 (V) (1950年12月14日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f0715c.html>
- 国連総会「難民の地位に関する条約 (*Convention Relating to the Status of Refugees*)」 (1951年7月28日) 189 U.N.T.S. 137 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>
- 国連総会「難民の地位に関する議定書 (*Protocol Relating to the Status of Refugees*)」 (1967年1月30日) 606 U.N.T.S. 267 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>
- UNHCR「難民保護への課題 (*Agenda for Protection*)」 (2003年10月) 第3版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4714a1bf2.html>
- UNHCR「保護の欠落分析枠組み：難民の保護を強化する (*Protection Gaps Framework for Analysis: Enhancing Protection of Refugees*)」 (2006年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/430328b04.html>
- UNHCR「第三国定住進捗状況報告書 (*Progress report on resettlement*)」 (2010年5月31日) EC/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html>



## 1.2 UNHCRの関心対象者

事務所規程とその後採択された国連総会・国連経済社会理事会の決議に基づき、また難民条約と併せて、高等弁務官の責任は主に、「UNHCRの関心対象者」と総称される、いくつかの集団に関わっている。これらの集団とは、難民、庇護申請者、帰還民、無国籍者、そして特定の状況においては、国内避難民のことを指す。

この項では、誰がUNHCRの関心対象者と見なされるかについて概観し、そのような人々の第三国定住資格についても、簡単に言及する。

### 1.2.1 難民

#### 難民条約上の難民の定義

難民は、以下のように定義されている。

「1951年1月1日に生じた事件の結果として、かつ、人種、宗教、国籍若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、国籍国の外にいるものであって、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もの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰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当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者」。

## UNHCR事務所規程における難民の定義

難民を保護するというUNHCRの任務は、武力紛争または公的秩序を著しく損なうその他の出来事の影響を受けた人々に対しても遂行される。

難民条約上の難民の定義に合う者に加えて、UNHCRは、国籍国が常居所を有していた国の外にいて、暴力が一般化・常態化した状況や著しく公的秩序を乱す事件によって生じる重大で無差別的な生命、身体的安全や自由への脅威のためにそれらの国に帰ることができない者も、難民と認めている。

## 難民保護からの除外

前述した難民の定義はいわゆる「該当条項」と呼ばれるものであり、誰が難民であるかを定めるうえでの積極的要素を示している。しかし一部の人々は、国際保護を必要としていないか、または受けるに値しないために、難民認定から除外される場合もある。このような人々には、次のうち1つ以上を犯した迫害者と考えられる者が含まれる。<sup>18</sup>

- 平和に対する犯罪、戦争犯罪および人道に対する犯罪
- 難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で行った重大な犯罪（政治的犯罪を除く）
- 国際連合の目的および原則に反する行為

上記は「除外条項」と呼ばれるものであり、これに該当する者は、たとえ該当条項に当てはまるとしても、難民の定義から除外されて難民としての権利を享受しない。

## 終止条項

さらに、難民条約とUNHCR事務所規程ではいわゆる「終止条項」を設け、主に難民が抱えていた問題が恒久的解決に至ったため、もしくは難民が出身国を去らなければならない要因となった出来事が解決したために、難民の地位の適用が停止される場合を定めている。

## 個人または集団を単位とした難民認定

難民は個別の手続きで認定されうるが、逆に認定に至る決定的な要因がない場合は、特定の集団に対して「一応の (*prima facie*)」難民であることにもとづく難民の地位を認めることがある。後者のアプローチは一般的に、難民の大量流入の場合で、移動の理由が一般的に知られおり、国際的な保護を求める人数が個別の難民認定プロセスの容量を超えることが予想される場合に用いられる。「一応の (*prima facie*)」難民であることを理由とした集団難民認定は、無差別または常態化した暴力による移動も含む広義の難民の定義を受け入れている国でより多く適用される傾

<sup>18</sup> 難民の地位に関する条約(1951年7月28日)第1条 (F) (a) - (c)。該当条項・除外条項については、このハンドブックの3章でより詳しく述べられている。

向がある。

## 集団認定

「一応の (*prima facie*)」難民であることの反証が存在していない状態であるとは、個人の難民認定に対して、集団を単位とした難民認定のプロセスを指す。このような認定は、緊急支援の必要性やその他の現実的な問題によって個人による難民認定を行うのが困難な場合、そして逃避の状況に鑑みるに、その集団の成員個人が難民であると示唆される場合に適用される。<sup>19</sup>

除外条項の慎重な適用を含めて、難民認定手続きについては3章でさらに詳細に説明する。

## 補完的形態の保護

UNHCR事務所規程における難民の定義は、難民条約上の定義よりも広義である。国がこの広範な定義に賛同しておらず、それに従う義務を負わない場合であっても、たとえば常態化した紛争から逃避してきた人々などに対しては、難民とは異なる地位ではあるが、滞在許可を与える場合が多い。このような事例は、国によってそれぞれ異なる呼ばれ方をしているが、UNHCRはこれを難民条約への補完的形態の保護と呼んできた。

### 一時的保護

「補完的形態の保護」には一般的に定着した定義がないこともあり、一時的保護と混同される場合がある。一時的保護とは通常、庇護申請者の大規模な流入に対処するための、短期間の緊急対応を示す。これは1990年代、旧ユーゴスラビアにおける紛争から大量に人々が逃避するという事態に対応して、いくつかのヨーロッパ諸国で発展した。これに対して、補完的な保護は緊急または暫定的な手段ではない。むしろこれは、難民条約・難民議定書の定義の下での難民認定に代わって、国家が庇護申請者を出身国への送還から保護する手段である。したがって、条約上の難民の地位もしくは補完的形態の保護対象に該当する人々においては、緊急事態においては一時的保護を受けることができる可能性がある。しかし一時的保護を享受した人々は、本人が望む場合には一時的保護が終了した際には、個人での難民認定手続きに進むという選択が可能であるべきである。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> UNHCR「難民の地位に関する1951年条約および1967年の議定書の下での難民の地位の認定基準および手続きに関するハンドブック (*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*)」(改訂版) (1992年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>

<sup>20</sup> 補完的形態の保護と一時的保護の違いは、世界協議の参加国によって強調された。UNHCR「第3回難民の国際保護に関する世界協議・第3部会 (*Global Consultations on International Protection: Report of the Third Meeting in the Third Track*)」(EC/GC/02/2) (2003年4月16日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d6264e54.html> の第15段落を参照。



## 難民の地位と第三国定住

UNHCRは難民該当性を精査するに当たって、難民条約上の定義と広義の難民の定義の両方を当てはめているが、第三国定住を検討する際にも、難民条約上の難民該当性の根拠を見極めることが重要である。

実際には、広義の難民の定義でしか難民と認められていない人々の第三国定住を進めるのは、UNHCRにとってハードルが高いといえる。多くの国が、難民条約の基準に該当しない難民を受け入れる用意がないためである。

### 1.2.2 難民申請者

難民申請者は、難民となる可能性があるという理由から、UNHCRの関心対象者であり、難民申請が認められるまでの間、保護を享受することができる。しかし、難民として認定されることは第三国定住の候補者となるための前提条件である。

### 1.2.3 無国籍者

無国籍の問題に取り組むことはUNHCRの任務のひとつであり、第三国定住は、状況によっては無国籍者のための適切な恒久的解決となる可能性がある。国は、「UNHCRとともに無国籍の事例を解決する手法に取り組み、無国籍者の状況が現在の受入国でも元々の居住国でも解決できず、不安定な状態が続く場合には、第三国定住の機会を提供する可能性を考える」ように奨励されている。<sup>21</sup>

UNHCR事務所規程と難民条約はいずれも、難民の定義を満たす無国籍者について言及している。無国籍に対してUNHCR事務所規程が負う責任は、1954年の「無国籍者の地位に関する条約」<sup>22</sup>と1961年の「無国籍者の減少に関する条約」の制定後、拡大された。<sup>23</sup> それに続いて国連総会は、UNHCRに対して、無国籍事例の確認・防止・減少と無国籍者の国際保護という任務を与えた。この任務は、国連総会がUNHCR執行委員会の決議、具体的には2006年の「無国籍者の確認・防止・減少と無国籍者の保護に関する執行委員会結論No. 106」を承認したことで、さらに発展を続けている。

<sup>21</sup> UNHCR「難民の国際保護に関する結論 (General Conclusion on International Protection)」No. 95 (LIV) (2003年)段落(v) (2003年10月10日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93aede7.html>

<sup>22</sup> 国連総会「無国籍者の地位に関する条約 (UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons)」(1954年9月28日) 360 U.N.T.S. 117, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html>

<sup>23</sup> 国連総会「無国籍者の減少に関する条約 (Convention on the Reduction of Statelessness)」(1961年8月30日) 989 U.N.T.S. 175, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b39620.html>

## 無国籍の定義

1954年の「無国籍者の地位に関する条約」と慣習国際法によると、無国籍者とは「いずれの国家によってもその法律の実施において国民と認められない」者<sup>24</sup>と定義されている（時に「法律上の（*de jure*）」無国籍と表現される場合もある）。したがって、ある人物が無国籍かどうかは、関連する国籍法とそれらが国によってどのように実施されているかの評価に基づいて判断することができる。

原則として、ほとんどの人権は、国籍の状態に関らずにすべての人が享受できるはずである。しかし国際的に認められているいくつかの権利、たとえば政治的権利、旅券を有する権利、国に出入りし、その国に滞在することに制限をつけられないという権利は、国民にのみ与えられている。国は、多くの場合、より幅広い権利の享受を国民だけに限定しているため、どの国の国籍ももたない人間は、どこへいってもこれらの権利を享受できない可能性がある。結果として無国籍者は、生まれてからの人生をずっとひとつの国で過ごしてきたとしても、正式な雇用契約やアイデンティティ、渡航文書、住居、医療、教育などへのアクセスにおいて問題を抱えてしまう。

1954年の「無国籍者の地位に関する条約」による無国籍者の定義に加えて、ほかの国際条約は、「事実上の（*de facto*）」無国籍者にも言及している。「事実上の」無国籍者とは、国籍を持つがそれが役に立たない状況にある者を指す。伝統的にこの言葉は、自らの国籍国の外にいて保護を拒否されている者、すなわち、旅券の発行や海外からの帰国を拒否されるなど、国籍国による外交的保護・支援や、その国の領事館による保護・支援を拒否されている者を指す言葉であった。

無国籍は、国籍が異なる両親の間に子どもが生まれた際に、両親の国籍国の法律上対立がある場合、または子どもが海外で生まれたが、生まれた国の国籍も両親の国籍国の国籍も得ることができない場合に、生じることがある。これは、両親の国籍国によって子どもの国籍を決める血統主義と生まれた領域によって国籍を決める生地主義のうちどちらに従っているかが、国によって異なるためである。また、無国籍は以下のような理由によっても生じる場合がある。

- 1つの国を2つの小国に分ける、領土を1つの国から他の国へと移すなど、国家承継が起きる場合
- 子どもの国籍を決める際、女性への差別によって女兒に国籍が与えられない場合
- 民族、宗教、人種などに基づいて国籍付与を定めるような差別待遇がある場合
- 政府が恣意的に人々の国籍を剥奪する場合
- 別の国の国籍を取得する前に国籍を自ら放棄した場合
- 結婚または離縁など、それだけで自動的に女性の国籍に影響を与える場合
- 子どもの出生時に登録をしておらず、後に子どもが自らの国籍を証明できない場合

<sup>24</sup> 国連総会「無国籍者の地位に関する条約（*Convention Relating to the Status of Stateless Persons*）」第1条1項（1954年9月28日）360 U.N.T.S. 117. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html>

## 無国籍者が難民でありうるが、必ずしもそうではない

無国籍者は難民である可能性があり、とりわけ難民条約で定められている対応の基準は、彼・彼女らに対しても適用される。しかし、すべての無国籍者が難民であるとは限らない。「無国籍者の地位に関する条約」および「無国籍者の減少に関する条約」は、無国籍事例の発生を減らすことを目的として、無国籍者への対応の基準を定めている。これらの条約は、UNHCRが無国籍者に関わる任務に取り組む際にも適応できる価値的な指針を示しているが、今日までにこれらに同意または批准した国は比較的少数である。<sup>25</sup>

難民の場合と同様に、無国籍者への対応における追加基準の設定には、国際人権法が関わっている。国籍を所有する権利は、基本的権利として「世界人権宣言」<sup>26</sup>で明確に述べられている。また、欧州理事会が1997年に採択した「欧州国籍条約」をはじめとする地域的文書も、特に無国籍事例の発生を減らすに当たって関連すると思われる。

## UNHCRの無国籍者への保護責任を遂行する

本ハンドブックの執筆時で、世界の難民の人口が約1520万人であるのに対して、無国籍者は約1200万人存在すると推測されている。無国籍の認定・防止・削減と、無国籍者の国際保護という任務を遂行するために、UNHCRは以下のような活動を行っている。

- 「無国籍者の地位に関する条約」、「無国籍者の減少に関する条約」への加入の推進
- 国籍法定定の準備・履行に意欲的な国に法律上の助言をするとともに、国内での手続きの（対応）能力を高めるための支援を行う
- 国やその他の事業パートナーと協力して、無国籍の事例の認定、掌握、解決策の探求を促進する
- 各国政府の担当者、UNHCR職員を対象に、無国籍の問題に関する研修を行う
- 世界各地の無国籍の事例に関する情報の収集・共有
- この分野での活動に関して、UNHCR執行委員会に定期的に報告する<sup>27</sup>

個々のケースによっては、無国籍者の保護に関する問題に取り組むために、無国籍者の現住国でも、以前の国籍・出生・祖先などにより関係を持つ他の国でも、以前の居住国でもない、他の国に解決を求めることが必要な場合もある。

<sup>25</sup> 無国籍に関する条約の批准を推進することと、無国籍に関連する問題に対するさらに効果的な方法を探求していくことは、2011年に設立60周年を迎えるUNHCRの重要な目標のひとつである。

<sup>26</sup> 国連総会「世界人権宣言(Universal Declaration of Human Rights)」第15条 (1948年12月10日)217 A (III) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>

<sup>27</sup> さらに詳しい情報は、UNHCR「UNHCR無国籍に取り組むための行動：戦略の覚書(UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note)」(2010年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html> 参照。また近刊予定のUNHCR常任委員会「UNHCR無国籍についての覚書 (UNHCR Note on Statelessness)」(2011年6月)参照。

しかし難民ではない無国籍者の第三国定住は、受入国が設けている基準のために困難である。UNHCR執行委員会による結論第95号（2003年）は、各国に対し、次のように要請している。

「無国籍のケースの解決方法についてUNHCRと協力するよう、そして、無国籍者の状況が現住国または以前の居住国において解決することができず不安定であり続ける場合には第三国定住の枠を提供することを検討する」。<sup>28</sup>

難民ではない無国籍者の第三国定住についての追加説明は、このハンドブックの7.2.2に収められている。

## 1.2.4 帰還民

自主帰還は、特に紛争後の状況では、決して理想的でない形で行われることがある。UNHCRの任務は、伝統的には難民が出身国の国境内へ一歩足を踏み入れた段階で終了すると見なされていたが、後の執行委員会結論は、帰還の結果や帰還民のモニタリングを行うことは、UNHCRにとって当然であることを確認した。UNHCRの責任としては、出身国へ戻った帰還民の保護を確保し、支援を行ない、彼・彼女らのモニタリングに積極的に取り組むことなどが挙げられる。またUNHCRは、訓練プログラム、インフラ整備、物質的支援などを通して、能力開発にも重要な役割を果たすことができる。

帰還民の自由や安全が危険に晒されていることを示す徴候または証拠がある場合、UNHCRは帰還民のモニタリング活動の一部として、その状況を改善し帰還民の苦境を和らげるために、出来るかぎりのことをすべきである。また、深刻な迫害や人権侵害が発覚した場合には、UNHCRはその状況に介入しなければならない。問題や暴力がその時限りでなく、先にも繰り返されそうだと予想される場合は、UNHCRはその問題が解決されるまで、以降の帰還を推進しない。

UNHCRの介入によって問題解決に至ることができず、帰還民に更なる危害が加えられる恐れを阻止できない場合には、影響を受けた帰還民がその国を出て再び難民として安全を求めることができるよう、適切なアクターがなんらかの措置を講じなければならないだろう。特別なケースの場合には、第三国定住の検討もこの措置に含まれる。

<sup>28</sup> UNHCR「難民の国際保護に関する結論 (General Conclusion on International Protection)」No. 95 (LIV) - 2003, 段落(v), (2003年10月10日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93aede7.html>

## 1.2.5 国内避難民(IDPs)

国内避難民とは、「特に武力紛争、常態化した暴力、人権侵害または自然・人的災害の結果またはそれを避ける目的で、家または居住地を離れて逃げることを強いられているが、国際的に認められている国境を越えていない個人または集団」<sup>29</sup>を指す。

したがって、国内強制移動の要因は、多くの場合難民の逃避の要因と違いがない。二つの間で唯一の相違点と言えるのは、国内避難民は国境を越えずに国内にとどまっているという点である。国内避難民は、UNHCRによる保護の下での第三国定住の対象にはならない。しかしいくつかの国は、国内で危険にさらされている人々へ向けた人道的移住プログラムを行っており、このプログラムの対象者には、国内避難民も含まれる。

UNHCRは、1970年代初頭から国内避難民の問題に取り組んできた。1990年後半以降は、難民の人口は1300万～1600万人の間で変動しつつ比較的落ち着いているものの、国内避難民の人口は1997年の1700万人から増加を続けている。2010年末には、武力紛争、常態化した暴力、人権侵害により国内での移動を強いられている人々は、世界で2750万人に上っている。<sup>30</sup> 2009年、UNHCRは22カ国で計1560万人の国内避難民を支援していた。その中には、国内避難民人口が一番多い4カ国、コンゴ、パキスタン、イラク、スーダンも含まれている。<sup>31</sup> さらに何百万という人々が自然災害による移動を余儀なくされているが、最新の統計は明らかになっていない。

国は、他の市民に対するのと同じように、国内避難民を保護・尊重し、彼・彼女らの権利を守る主要な責任を負っている。しかし現実には、国内避難民は適切な保護や支援を受けておらず、彼・彼女らの置かれている状況は、国際社会においても正当な関心事項となっている。1998年の「国内強制移動に関する指導原則」は、初代の国内強制移動に関する国連代表の下で策定され、国内避難民問題に関わっているすべての機関にとって重要な指針を与えている。この指導原則は、国内避難民への対応基準を定めており、国際人権法、人道法、そして難民法から類推される関連原則に依拠している。

国内避難民の人権に関する特別報告者は、国内避難民の人権に関わる問題への意識を高め、「国内強制移動に関する指導原則」の推進・普及を国家・地域・国際レベルで進め、各国へ使節として趣き、非政府組織やその他関連機関の能力向上を支援し、政策提言を意図した調査を行うなどの活動を代々行っている。

<sup>29</sup> 国連「国内強制移動に関する指導原則 (Guiding Principles on Internal Displacement)」(1998年7月22日) E/CN.4/1998/53/Add.2. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c3da07f7.html>

<sup>30</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)「国内避難民:2010年の趨勢と動向の世界的な概要 (Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2010)」(2011年3月23日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d8afef82.html>

<sup>31</sup> UNHCR「2009年グローバル・トレンド:難民、国内避難民および無国籍者(2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons)」(2010年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caee6552.html>

## 国内避難民の問題への解決策を見つけるには

国内避難民の問題に対する恒久的解決策の探求は、自身の権利を回復し、それによって、避難に直接関連する特定の支援・保護を必要としなくなり、避難を理由とする差別を受けることなく人権を享受できるようになることに、力を注いでいる。

「国内強制移動に関する指導原則」には、国内避難民は恒久的解決策へのアクセスを持つべきであると記されている。また、2010年の「国内避難民の恒久的解決にむけた機関間常設委員会の枠組み」<sup>32</sup> は、この指針と、国内避難民の問題の恒久的解決に向けた努力における優先順位についての理解の推進をめざしている。

### 国内強制移動への恒久的解決策には、以下の3つがある。

- 出身地での持続可能な再統合（帰還）
- 国内避難民が身を寄せている持続可能な地域社会への統合
- 持続可能な国内の他の地域での定住<sup>33</sup>

これら3つには元々優劣はないが、解決はいくつもの条件が満たされた時にのみ、「恒久的」なものになり得る。一般的には、恒久的解決を果たした場合には、国内避難民は、差別を受けることなしに、以下のような権利を享受する。

- 長期的な安全、保安、移動の自由
- 適切な食料、水、住居、医療、基礎教育への最低限のアクセスを含む、適切な生活水準
- 雇用・生計を立てる手段を得るためのアクセス
- 国内避難民の住居、土地、財産の回復、あるいは避難民が補償を得られる効果的な制度へのアクセス

また恒久的解決のためには、様々な状況において、国内避難民が差別なしに以下のような恩恵を受けていることが必要である。

- 個人またはその他の書類を入手し差し替えることができる
- 強制移動の最中に離れていた家族と自主的に再統合することができる
- 公共活動への参加が他の国民と同等に、またすべてのレベルで認められる
- 正義、補償、暴力の原因についての情報を求めることができるなど、強制移動に関連した暴力に対する効果的な救済を受けられる

<sup>32</sup> 国内避難に関するブルッキングス・バーン・プロジェクト(Brookings-Bern Project on Internal Displacement)「IASC国内避難民の恒久的解決策に関する枠組み(IASC Framework on Durable Solutions for IDPs)」(2010年4月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5149312.html>

<sup>33</sup> 注目すべきこととして、「国内強制移動に関する指導原則」は「帰還」と「再定住」という2つの解決策に言及している。後者は、出身地以外の国内の他の地域に定住することを指す。これには、国内避難民が強制移動中最初に行き着いた地域に永住するようになること、彼・彼女らが国内の他の地域に移動する可能性もすべて含まれる。難民に関する文脈では、第三国に移動するという特別な意味での「再定住」が使われていることから、UNHCRは、国内避難民に関する文脈では、「IASC国内避難民の恒久的解決にむけた枠組み」の用語、「地域定住」と「他地域への定住」を代わりに使用することを推奨している。

## UNHCRと「クラスターアプローチ」

国内避難民の援助と保護への国際的な取り組みは、国による保護に代わるものではなく、むしろそれを強化することを目的としている。したがって、国内避難民に対して世界的な任務を与えられた機関は存在しない。2005年9月、機関間常設委員会（IASC）は、人道危機への対応における予測可能性、アカウントビリティ、パートナーシップの強化をめざし「クラスターアプローチ」を新たに打ち出した。UNHCRは、その専門性と経験から、7つある対応のうち、保護、緊急避難所、難民キャンプのコーディネートと管理という3点について、単独または共同で主導的役割を担うことを承認した（緊急避難所、難民キャンプのコーディネートは紛争によって引き起こされた緊急事態に限る）。

UNHCRは、クラスターの主導機関として、プロテクション・アジェンダの設定、戦略的優先順位の設定、グローバル・プロテクション・クラスター（GPC）での支援活動のコーディネートにおいてビジョンを示し、リーダーシップを取る。GPCは現在、クラスターアプローチが適用された人道的行動においてすべての保護活動をコーディネートする国際レベルの主要なフォーラムとなっている。また、GPCには5つの責任分野（AOR）があり、それぞれの分野について国連から付託された任務にもとづく専門知識を有する各集約担当機関がそれぞれの分野をコーディネートしている。<sup>34</sup> 担当分野には、子どもの保護、住居・土地・財産への権利、ジェンダーにもとづく暴力への防止と対応、法の支配と正義、地雷対策がある。GPCには、国連の人道、人権、開発の各分野の機関、非政府組織、その他難民の保護活動に活発に参加している国際組織も参加している。

グローバルクラスターでは、UNHCRは、国内避難民保護の規準と政策の設置、参加機関の能力開発、新しいまたは現在も続いている緊急事態での運用支援を主導する責任がある。また、他のクラスターの下で行われている活動が、国内避難民の保護を念頭において行われていること、保護の問題がすべての事業、レベル、分野で中心に位置づけられるようにするのも、UNHCRの任務である。

具体的な例としては、GPCの後援を受けた機関が「国内避難民保護のためのハンドブック」<sup>35</sup>を作成する共同作業を、UNHCRがコーディネートした。このハンドブックは、国内避難という文脈での効果的な保護対応を支援するための事業指針やツールを提供している。

緊急避難所やキャンプの運営・管理とは違い、UNHCRがプロテクションクラスターにおいて担う主導的役割は、国内避難の要因が難民のそれと類似している場合には限らない。特定の状況ではUNHCRは自然災害の状況ではプロテクションクラスターを主導することもあるし、あるいは実際に支援を提供することもある。その例としては、2004年12月の津波、2010年1月のハイチ地震、2010年のパキスタンでの洪水などのケースが挙げられる。クラスターは、難民の状況には当てはまらない。それは、UNHCRには、保護・支援・調整に関する対応全般に取り組む任務があるためである。

<sup>34</sup> 責任分野は、法の支配と正義(OHCHRとUNDP)、GBVの防止と対応(UNFPAとUNICEF)、子どもの保護(UNICEF)、土地、住居、財産への権利(UN-HABITAT)、地雷対策(UNMAS)の5つがある。

<sup>35</sup> 機関間常設委員会「国内避難民保護のためのハンドブック(*Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*)」(2010年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>

## 基礎文献

- UNHCR「UNHCR無国籍に対する行動：戦略の覚書（*UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note*）」（2010年3月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>
- UNHCR・列国議会同盟「国籍と無国籍：議員のためのハンドブック」（2005年）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/436608b24.html>
- 国連総会「無国籍の減少に関する条約（*Convention on the Reduction of Statelessness*）」（1961年8月30日）989 U.N.T.S. 175, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b39620.html>
- 国連総会「無国籍者の地位に関する条約（*Convention Relating to the Status of Stateless Persons*）」（1954年9月28日）360 U.N.T.S. 117, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html>
- 機関間常設委員会「国内避難民の保護のためのハンドブック（*Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*）」（2010年6月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4790cbc02.html>



## 1.3 3つの恒久的解決策

このセクションでは、難民問題に対する3つの恒久的解決策<sup>36</sup>をそれぞれ概観し、UNHCRの任務と役割、鍵となる法的・政策的ガイダンス、そして解決策を実行するに当たって直面している課題について触れる。

難民問題の恒久的解決策とは、難民が直面する苦境を解決することで強制移動のサイクルを止め、難民が普通の生活を営めるように導くことである。難民問題への恒久的解決策を提供していくことは国際保護の基本的要素であり、その探求はUNHCRが始まって以来の中心的任務となっている。

難民問題への恒久的解決策は、以下の3つである。

- 自主帰還：難民が安全に、そして尊厳をもって自らの出身国に戻り、国からの保護を再び享受すること
- 庇護国社会への統合：難民が、受入国社会に法的・経済的・社会的に統合して、受入国政府からの保護を享受すること
- 第三国定住：難民が、難民へ定住の資格を与えることに同意した第三国へ、避難国から選ばれて送られること

3つの恒久的解決策は事実上相補的であり、これらが合わせて実行された時には、難民の状況を解決するための包括的で実行可能な戦略を形成することができる。第三国定住が最も適切な解決法であると認定される前に、3つの解決策すべての適用が十分に考慮されるべきである。



### 1.3.1 自立:解決に先立つ重要な要素

自立それ自体は恒久的解決ではないが、3つの恒久的解決策いずれにとっても重要な前提要素である。UNHCRは、NGOとともに難民の自立を高める支援を様々な方法で行ってきた。たとえば、収入を得る手段の開拓、農業、コミュニティ開発プロジェクトなどが挙げられる。自立プロジェクトは、難民が開発の主体となれるよう支援することを通して、地域社会にも利益をもたらすことができる。

#### 自立の定義

自立とは、「個人、世帯、またはコミュニティが基本的なニーズ（保護、食、水、住居、個人の安全、健康、教育などを含む）を持続的な方法で、また尊厳を持って満たすことができる社会的・経済的能力を有していること」と定義することができる。UNHCRのアプローチでは、自立とは、関心対象者の立場の脆弱さや人道的な支援への長期的な依存を減らすために、彼・彼女らの生計を発展・強化させることを指す。<sup>37</sup>

したがって、難民にとっての自立は、

- 難民の庇護国からの支援に対する依存度を減らすことで庇護国にかかる負担を減らし、
- 日常生活に対する自己決定権を拡大し、未来への希望を与えることで難民の尊厳と自信を高め、
- 長期的な解決をより持続可能なものにする。積極的に自活を行う難民は、自主帰還・第三国定住・庇護国社会への統合に伴う困難に立ち向かう準備がそれぞれ整っている。

#### 枠組み合意

UNHCRは、特に難民の大量流入や混合した移民の流入、また難民問題の恒久的解決への取り組みなどについての責任をより平等に共有していくために、受入国を援助する国際的な責任共有の枠組みを支援している。

UNHCRは、受入国が難民に対して未決定の恒久的解決の実現をかなえる能力を高めるために、各国の政府、非国家組織との協力に取り組んできた。

2003年に発表された「恒久的解決策にむけたUNHCRの枠組み」<sup>38</sup>は、恒久的解決を推進するための国際的・組織的な協力への枠組みを提供している。特に、3つのプログラムが提唱されている。

- 難民に対する開発援助（DAR）プログラム・アプローチ 難民が解決策に取り組

<sup>36</sup> 国際保護と恒久的解決に関する詳しい解説は「難民認定研修テキスト1:国際保護への導入 UNHCRの関心対象者の保護(Self-study module 1, An Introduction to International Protection: Protecting Persons of Concern to UNHCR)」(2005年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html> 参照。

<sup>37</sup> またUNHCR「自立のためのハンドブック(Handbook for Self-Reliance)」(2005年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbf40.html> 参照。

<sup>38</sup> UNHCR「難民および関心対象者の恒久的解決にむけた枠組み(Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern)」(2003年9月16日)EC/53/SC/INF.3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>

- める状況を作り出すことを意図したプログラム
- 帰還、再統合、復興、再建（4R）アプローチ 恒久的帰還と再統合を促進することを意図したプログラム
  - 庇護国社会へ統合を通じた開発（DLI）アプローチ 可能な限り受入国社会への統合を促進することを意図したプログラム

### 1.3.2 3つの恒久的解決策の相補性

3つの恒久的解決策には、正式な優劣順位は存在しない。UNHCR設立後初期の頃は、第三国定住と庇護国社会への統合が多くの難民にとってより現実的な解決策と見られていたが、時間の経過とともに、自主帰還が最も多くの難民によって求められ達成されてきた。3つの恒久的解決策は、本来相補的なものであり、これらが合わせて実行された時には、難民の状況を解決するための包括的で実行可能な戦略を形成することができる。自主帰還が一般的には最も実行可能な選択肢となるが、すべての難民にとって適切な解決策であるとは限らず、特定の難民にとっては、庇護国社会への統合または第三国定住の方がよりふさわしい恒久的解決策である場合がある。特に紛争後の状況では、平和と秩序が完全に回復され、行政・法的機関が効果的に機能するようになるまでに、相当な時間を要する可能性がある。そのような状況下では、特に深刻なトラウマを抱える難民にとっては、出身国への帰還によってそれが悪化する可能性があり、庇護国社会への統合や第三国定住がより適しているかもしれない。どちらの解決策が選ばれた場合でも、その成功は様々な関連機関の連携にかかっている。

恒久的解決策への相補的なアプローチは自然に発生しうるが、世界協議とコンヴェンション（条約）・プラスは、自主帰還と庇護国社会への統合という解決策の可能性を開くことに、恒久的解決策への包括的なアプローチを通して取り組んできた。

#### 恒久的解決策への包括的なアプローチ

恒久的解決策への包括的なアプローチとは、自主帰還、庇護国社会への統合、第三国定住という3つの恒久的解決策すべてを活用する取り組みを指し、多くの場合、ある庇護国または庇護地域の個々のグループごとに恒久的解決の達成をめざして、協調的に体系づけられたやり方で実施される。このような包括的なアプローチは、難民の出身国、受入国、UNHCRとそのパートナー、そして難民自身の緊密な協力関係の下で実行される。包括的なアプローチは、特定の状況を「解決する」ことをめざす正式なアクション・プランである場合もあれば、避難発生当初から事態の長期化を防ぐために3つの恒久的解決策をコーディネートする一体的な努力を反映する場合もある。

### 1.3.3 自主帰還

自主帰還とは、難民が自由な意志と情報にもとづく決断で、安全と尊厳をもって出身国へ帰還することである。状況からみてこれが可能な場合、帰還は最も有益な解決法であると考えられる。自主帰還は、難民が出身国からの保護と配慮の下で慣れ親しんだ環境での生活を再開できるよう、支援するものである。しかし、これらの条件が満たされていない時は、帰還は持続可能なものにはならない可能性があり、難民は庇護国へ戻ることを求めることができる。

自主帰還を推進し広めるというUNHCRの責任は、事務所規程に由来するものである。難民条約ではこれについて直接述べている箇所はないが、難民の地位の終止に関する規定がこれに関連している<sup>39</sup>。国連総会は、難民の自主帰還の推進・援助というUNHCRの任務を繰り返し確認してきており、また、恒久的帰還の重要性を認めたくえて、その任務が、帰還した後の対応や帰還後の生活の回復への支援を含むよう広げてきた。平和と和解が永続的と判断された場合は、UNHCRは自主帰還を推進する。理想的な条件が揃っていない場合、たとえば、和平プロセスの持続可能性が確保されていないが、難民が自ら帰還している場合には、UNHCRは帰還のプロセスの手助けを行う場合がある。

UNHCRは、自主帰還に関する基本原則を盛り込んだ「自主帰還に関するハンドブック」<sup>40</sup>と、その業務指針として「帰還と再統合の活動のためのハンドブック」<sup>41</sup>の2つを作成した。また、特定の自主帰還の実施において、そのケースでの難民の扱いについての原則・基準を定める協定を、当該国との間に結ぶことも多い。

#### 可能性の比較検討

自主帰還の実現可能性を考える場合、これを近い将来に適切な恒久的解決の選択肢として決定するに足る要素があるか見極めることが重要である。たとえば、出身国で和平交渉は進行中か、または近い将来に行われる可能性があるか？難民・国内避難民の帰還が自然発生的に起きているか？出身国の治安情勢は改善されているか？帰還が達成された時の対応、また自主帰還を推進するに当たって必要とされる条件としての、最低限の保障措置が出身国で設けられているか？難民のまま留まる人々に対する庇護の継続が確保されているか？こうした要素は、「自主帰還に関するハンドブック」に記述されているように、UNHCRによる自主帰還への関与を決定するものである。

<sup>39</sup> 特に難民条約第1条C項(4)、同(5) および(6)参照。1969年のアフリカ統一機構条約も、自主帰還に関して明確に言及している。

<sup>40</sup> UNHCR「自主帰還に関するハンドブック(*Handbook - Voluntary Repatriation: International Protection*)」(1996年1月)24節。 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3510.html> これは、1996年に発行され、現在アップデート作業中である。

<sup>41</sup> UNHCR「帰還と再統合の活動のためのハンドブック(*Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*)」(2004年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>

要約すると、自主帰還に関するUNHCRの任務として、以下のものを挙げることができる。

- 難民の帰還が自主的に行われていることを確かめる
- 難民が安全に尊厳をもって自主帰還できる状況の構築を推進する
- 現況は帰還に資するものでないが難民が自発的に帰還している場合、それを**手助けする**
- 出身国の状況についての情報を広める
- 身体的・法的・物質的な安全と尊厳のもとでの帰還を可能にする状況を構築する
- 帰還に資する状況が整った時には、自主帰還を**推進する**
- NGOやその他機関と連携して、帰還民の利益や福祉を守るために必要である、書類手続き・移動手段・受け入れへの対応を行う
- 出身国に戻った帰還民の状況を**モニター**し、必要な場合は介入する
- 帰還・再統合プログラムへの物質的・経済的支援を提供して出身国政府を援助するために、ドナーコミュニティからの寄付を募る
- NGO、専門機関、二国間援助機関が提供する中・長期的復興支援の推進媒体として動く
- 国が自ら難民発生の原因を解決できるよう、法律・司法面での能力開発を支援する活動を行う

帰還の条件が満たされていることを確保することは、特に紛争後の状況では、大きな困難を伴う課題である。和平協定が結ばれた地域であっても、暴力行為の停止、通常の政治的・経済的・社会的生活の再構築、人権の尊重、長期的安定を達成するには、かなりの時間を要する。帰還する難民を吸収できる余力が出身国にあるかどうかとも考慮すべき重要な事項である。

## 自主性

UNHCRは、難民がカウンセリングを受けたうえで出身国に関する客観的な情報をもとに帰還を決めていることを確認すべきである。難民による帰還の決断は、受入国での庇護の状況や支援の不足・減少、出身国に残してきた家族・財産に対する脅威などの要素によって強要されるべきではない。

## 安全と尊厳の下での帰還

国際的な法的枠組みと一致した見解として、UNHCRは「安全と尊厳のもの」帰還について、身体的・法的・物質的に安全な環境に、難民への国家からの保護が完全に回復した状態において帰還することという理解を示している。理想としては、難民が元々の自らの居住地に帰還することである。

**安全の下での帰還：**法的安全（恩赦や身の安全、統一された運用、差別がないこと、帰還時に迫害や刑罰を受ける恐怖からの解放に対する公的保証）、身体的安全（武力攻撃からの保護、地雷のない帰還ルート、少なくとも自分の領域がはっきりと区画されている定住地など）、物質的安全（土地・生計を立てる手段へのアクセスなど）の条件が満たされている状況で行われる帰還のことを指す。

**尊厳の下での帰還：**尊厳という概念は、安全に比べると自明的なものではない。「尊厳」の辞書的定義は、「名誉と尊敬を受ける価値のある存在であること」とされている。実際には尊厳とは、難民が虐待を受けず、無条件にそして自発的に自身のペースで帰還することができ、恣意的に家族と切り離されることなく、国家から尊敬と完全な受容の姿勢をもって受け入れられ、そして難民が自らの権利を完全に回復させることを意味する。

**身体的安全**は国家によって保証されなければならない、それには国際社会からの支援が必要である。不安定な状況自体も大きな恐怖であるが、帰還民が特に標的にされる場合もある。そのような時は、国家が帰還民を守り法的秩序を掲げる必要性が、注意深く検討されなければならない。その上、全体の治安情勢が改善されたとしても、身体的安全が確保されるにはまだ落とし穴が存在する可能性がある。たとえば地雷は、特定の地域では脅威として提示されている。

特に紛争後の状況では、帰還を妨げる法的・行政的な障壁を取り払うため、法的システムの再整備が必要とされる。たとえば、帰還民の個人としての地位や国民としての地位（市民権を含む）が認められること、財産の返還への準備がなされること、また可能であれば、適切な補償が行われることなどが挙げられる。帰還する難民の法的安全を確保するもう1つの方法は、逃避したことに対する罰則からの恩赦であり、たとえば逃避したことで徴兵を避けた場合などに適応される。恩赦は様々な犯罪に対して適応されうが、戦争犯罪や人道に対する罪の加害者については、適応されるべきでない。

**物質的安全**は、生存と生活のための基本的なサービスを得る方途への差別のないアクセスを指し、これには食料、水、保健衛生、教育などが含まれる。再統合を恒久的なものにするには、これらのサービスに付随して自立のための手段を提供しなければならない。前述のように、出身国の吸収能力も、特に紛争後の状況では、重要な懸案事項である。

## 再統合

UNHCRは一般的に、短期間の緊急または人道的救済を通して、持続可能な再統合の確保に向けて活動する。人道的支援と長期的開発のつながりはこれまでずっと重要であり続けた。したがってUNHCRは、他の国連機関や国家の開発機構との共同作業を進めながら、特に「4R」アプローチ（帰還、再統合、復興、再建）を通じて、救援活動から開発へのスムーズな移行をめざしている。UNHCRが再統合関連の活動を主導している間、他の国連機関や世界銀行は、帰還の初期段階に密接に関わる。そうすることによって、開発に関する課題へ早期の取り組みが行われることを確保するとともに、長期的計画で見えてきた帰還民のニーズにも対応することを

可能にするのである。<sup>42</sup>

## UNHCRによる個人の自主帰還への支援

いくつかの第三国定住受入国の中には、難民の自主帰還を支援する手順や経済的準備を整えている国もある。自主帰還への特別な体制のない国やNGOやその他機関が提供する経済的資源にアクセスできない地域に住んでいる難民へどのような支援やアドバイスが可能かについては、UNHCR本部に確認すべきである。

### 1.3.4 庇護国社会への統合

庇護国社会への統合は、難民の庇護国での定住資格取得、場合によっては帰化をめざした法的・経済的・社会文化的プロセスである。庇護国社会への統合には、個別認定であれ、「一応の (*prima facie*)」難民であることにもとづく集団認定であれ、正式な難民認定を受けていることと、難民が自立して庇護国社会に定住し生活を営んでいけるための支援があることが前提である。

難民条約には、庇護国社会への統合に資する難民保護の枠組みの構想が盛り込まれている。条約の枠組みの論理は、難民は時の経過とともに受入国とのつながりを強くし、より幅広い権利を享受できるようになるはずである、というものである。この観点からみると、難民条約は、難民が次第に自身の社会的・経済的自立を明確に示して、人生の次のステップへと進んでいくための固い基盤を与えるものと言える。これには、とりわけ移動の自由への権利、労働市場・教育・保健衛生・その他社会福祉へのアクセスへの権利が含まれる。そしてまた、難民条約は庇護国への帰化を促進する手順も提供している。

#### 庇護国社会への統合の過程

庇護国社会への統合が実行可能な解決策となるためには、i) 受入国の合意、ii) 難民が持ち込んだ資源に立脚した統合を可能にする環境という条件が必要とされる。いずれの要素も、さらなる強制移動の防止に貢献する条件といえる。庇護国社会への統合とは、3つの相互に関係しあった側面を進められる漸進的経過と捉えるべきである。

- **法的側面**：難民は、最終的な永住権や特定の状況では帰化につながるような、より幅広い（国民が享受している権利とほぼ同じ）権利を段階的に与えられる
- **経済的側面**：難民は、庇護国からの支援または人道的支援への依存度を徐々に減らしていき、より自立した生活を送り、地域社会に貢献していく
- **社会文化的側面**：難民と地域社会との交流により、難民が新しい国での社会生活において差別や敵意への恐怖をもつことなく、また自身の文化を捨てることなく、参加していくことができる

<sup>42</sup> 詳細については以下を参照：UNHCR「帰還と再統合の活動のためのハンドブック (*Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*)」(2004年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>

## 庇護国社会への統合が特に適切と考えられる難民

庇護国社会への統合は、特に長期化している難民問題の解決策を発展させていくための包括的戦略において、重要な要素である。多くの難民が自主的に帰還したり第三国定住を行う一方で、庇護国社会への統合は、それ以外の難民にとってより好ましい解決策となりうる。自主帰還を望まない難民には、出身国でトラウマとなるような出来事を経験したり、家族を作り社会・文化・経済的つながりを築くなどして、すでに庇護国社会への社会経済的統合をかなりの程度果たしている者が含まれる。庇護国社会への統合は、たとえば、庇護国で生まれたため両親の出身国とは何の関係ももっておらず、このことから無国籍になる可能性がある者などにとっては、適切な解決策になりうる。この懸念については、UNHCR執行委員会結論<sup>43</sup>でも認識されている。総じていえば、庇護国社会への民族・文化・言語的つながりが、統合の成功を高めることができる。

## 庇護制度が整備されている国

庇護制度が整備されている国では、庇護国社会への統合は、認定難民にとって主流の恒久的解決策として用いられてきており、これにより難民の状況の長期化を防いできた。しかし、制限された一時的な庇護しか認めないことで難民の地位の停止と再統合に取り組む流れが多くの国の間で起きており、これは庇護国社会への統合の達成度を、遅らせたり低めたりすることが多い。

## 制約と利点

庇護国社会への統合には、深刻な制限が存在している。庇護国のなかには、難民に関する国際条約や地域条約にも調印しておらず、難民条約で列挙されているような、難民の権利に通じる実践も行っていない国がある。一般的な社会経済的状況、乏しい資源を保護したいという願望、安全の問題についてのリスク、移民への懸念、難民または移民への反感の可能性などが、一般的には難民の地域への統合の妨げとなる。地域社会への統合の障壁は、停滞した地域経済が労働市場での激しい競争を引き起こし、既に限られている資源を求める苦勞を悪化させ、排外主義を引き起こしている場合に、より大きくなってしまふ。

しかし、庇護国社会への統合は、難民・受入国ともに利益をもたらすこともできる。難民は自らの能力や文化的多様性を取り入れることができ、それにより受入国をよりよいものにすることができるほか、地域社会の社会経済的発展にも貢献することができる。

<sup>43</sup> 特に以下を参照：UNHCR「庇護国社会への統合に関する結論(Conclusion on Local Integration)」(2005年10月7日)No. 104 (LVI) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4357a91b2.html>

### 1.3.5 第三国定住

第三国定住とは、難民が保護を求めた国から、難民をその地位のまま受け入れて永住資格や最終的に帰化する機会を与えることに同意した第三国へと移ることである。これは、事務所規程に由来し、その後国連総会決議において定められた任務にもとづいてUNHCRが各国と協力して実施する責務を負っている3つ目の恒久的解決策である。第三国定住は権利ではなく、国家にも第三国定住を通して難民を受け入れる義務はない。難民の定住への希望がUNHCRを介して第三国に提出されたとしても、個人の難民が最終的に定住するかどうかは、当該第三国の受け入れ基準によって決まる。

#### 第三国定住は、等しく重要な3つの機能を果たす

第一に、国際保護を提供するための、そして避難国で生命、自由、安全、健康その他の基本的権利が危険にさらされている個々の難民の特別なニーズを満たすための、手段のひとつである。

第二に、自主帰還および庇護国への統合といった他の恒久的解決策と並んで、より多くの数またはより大きな集団の難民にとっての恒久的解決策のひとつである。

第三に、第三国定住は国際連帯が目に見える形で表れたものであり、責任共有のための仕組みのひとつともなりうるものである。第三国定住は、諸国がおたがいの負担を共有するのに役立ち、一次庇護国に影響を及ぼす問題を少なくすることにつながる。

#### 受入国へ提出する第三国定住の候補者リスト

- 第三国定住に候補者として提出されるためには、難民の個人または家族は、
- 第三国定住の検討のための前提条件を満たしていること
  - UNHCRの第三国定住対象者カテゴリーのいずれかまたは複数に該当すること

#### 第三国定住の検討のための前提条件

- UNHCRから難民として認められていること\*
  - すべての恒久的な解決策が考慮された結果、第三国定住が最も適切な解決策との判断がされていること
- \* 例外的に、彼・彼女らにとって、第三国定住は最も適した恒久的解決策であると考えられた、難民ではない無国籍者、また、難民の扶養家族であるが難民としては認められない者も、家族の統合を守るために、第三国定住が認められることがある。

第三国定住を必要とする可能性がある脆弱な個人または集団が特定されると、それぞれが第三国定住を必要としている緊急度と、第三国定住カテゴリーへの適合度を評価し、可能なケースに優先順位をつける必要がある。これは、第三国へ定住の候補者として受入国に提出するケースを決定するためである。

### 受入国に提出する第三国定住候補者のカテゴリー

**法的・身体的保護のニーズ** 避難国での難民に法的・身体的保護のニーズ（ルフルマンの脅威も含む）がある場合

**拷問や暴力のサバイバー** 帰還または庇護国での状況がさらなるトラウマを生み、リスクを高める可能性がある場合。または適切な対応を行うことができない場合

**医療ニーズ** 特に命に関わる治療を避難国で行うことができない場合

**危機に瀕する可能性のある女性および少女** 女性であることで固有の保護上の問題に直面している場合

**家族の再統合** 逃避や避難により国境または大陸を越えて離散している難民の家族にとって、第三国定住が家族の再統合のための唯一の手段である場合

**危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者** 子どもの最善利益認定が第三国定住を支持している場合

**恒久的解決策の選択肢に実現の見通しが無い場合** これは一般的に、他の解決策が近い将来に実現する可能性が低い場合、第三国定住が戦略的に活用される場合、またはそれがより包括的な解決への道を開く可能性がある場合である。

普遍的責務によって求められるのは、第三国定住ニーズの特定が高い透明性と一貫性を有し、公平な第三国定住実現を確保するための保護・恒久的解決戦略全体に沿っていることである。つまりUNHCRは、第三国定住を求める一定の集団内のある特定のプロフィールを有する難民を受入国に提出する場合、一般的な規則として、類似したプロフィールを有するすべてのケースを提出することに前向きであるべきである。

### 難民保護のひとつの手段としての第三国定住

難民は、避難国で基本的人権を否定される可能性もある。その生命や自由が庇護国で脅威にさらされることもあれば、脆弱性や特定のニーズを有しているために庇護に適さない状況が生じることもあるかもしれない。避難国の公的機関が、効果的な保護を提供し、または特定のニーズに対応する能力や意思を欠いていることもありうる。このような状況にあっては、第三国定住によって時宜を得た移住を図ることこそ主たる目標となり、難民を保護する重要な手段となる。したがって、UNHCRの監督のもとで行なわれる第三国定住は、第一義的には、UNHCRの庇護下にある難民のうち、避難国で生命、自由、安全、健康その他の基本的権利が危険にさらされている者の特定のニーズを解決することを目的としたものである。

第三国定住を難民保護の手段として使用するには、難民集団の中から、脆弱な、あるいは「危機に瀕する可能性のある」個人、家族を早期に特定する効果的な方法が必要となる。

しかし、個別選考が原則ではあるが、保護の手段としての第三国定住は、時に相当な人数の難民への対応を含む場合がある。一国内のすべての難民に対する第三国定住も、国際保護の基本に則ると、たとえば庇護国で難民認定されておらずに強制送還やルフールマンの危機にさらされている難民に対しては、許される場合がある。これは、庇護国が国際的または地域的な難民に関する条約を何も批准しておらず、または難民条約の地理的な制約に縛られている場合に起きる可能性がある。また第三国定住は、国家が国際的・地域的条約で求められている責任に従った法制度と政策を制定していない場合にも、最も適した保護の形となることがある。

難民の第三国定住は、難民集団全体にとっての庇護および保護の見通しを低下させるのではなく、強化するようなものでなければならない。UNHCRがめざしているのは、保護に関わる個別のニーズや特定のニーズを有する難民に適切な解決策を提供することにより、受入国における庇護を強化することである。このような対応は、受入国にかかる重圧を和らげ、したがって関係する難民集団全体の利益となる恒久的解決策を促進することにつながる。より具体的には、特定のニーズを有する難民の第三国定住を図るのと引き換えに、領域内に残る難民を保護するための対応力、たとえば公平かつ効率的な庇護手続きを制度化したり、難民のために十分な庇護環境を構築するなど、受入国との合意を追求することも考えられる。これは、保護のための対応力の構築と負担共有の側面との相互作用が明瞭な形で表れる場面である。

第三国定住のニーズの特定についての指針は5章を、受入国に提出する第三国定住の候補者条件についての指針は6章を、候補者提出にあたっての優先順位付けや選考手続については7章を参照のこと。



## 恒久的解決策としての第三国定住

第三国定住政策の土台となっているのは、故国への自主帰還または庇護国に滞在し続けることが不可能な難民のために恒久的解決策を提供するということである。難民のための恒久的解決策が存在しないことはやがて保護上の問題となるのであるから、恒久的解決策の模索は、国際保護を提供することのひとつであると考えられる。だからといって、当座は避難国で保護に関わる問題を抱えていなくとも、自主帰還や避難国への統合の見通しもない難民にとっては、第三国定住は恒久的解決策を提供することになる。

第三国定住という選択肢を活用する決断は、それぞれの恒久的解決策が、予見可能な未来においておよび長期的にどの程度の実現可能性と保護効果を有するかという点についての、現実的で比較に基づいた予測によるものでなければならない。選択肢のひとつとして第三国定住の評価を進めるのと同時に、他の恒久的解決策の可能性についても検討することが求められる。他の2つを省みずにひとつの選択肢のみ追求するのでは、恒久的解決が相当に遅れたり、見当違いの労力をかけてしまったりする可能性があるためである。

「難民保護への課題」は、国、NGO、UNHCRの間で難民問題に関して協力していく有益な枠組みを提供しており、UNHCRが国際的なまたそれぞれの国家におい

での優先順位を特定するのに役立つ。第三国定住に最も関連しているゴール5は、第三国定住の機会の拡大、難民保護の手段・恒久的解決策として、第三国定住をより効果的に用いていくことを呼びかけている。ゴール3は、国とUNHCRが第三国定住を責任共有の手段としてより効果的に用いていくことを呼びかけている。自国の目標を達成し、ゴール全体についてUNHCRと協力していくという各国の強い意志こそ、「難民保護への課題」を、ロビー活動、アドボカシー活動の重要な手段として活用できる基盤となっている。<sup>44</sup>

## 責任共有のひとつの要素としての第三国定住

UNHCRは、その任務として、難民に対して国際保護を提供し、かつ難民のために恒久的解決策を追求するよう、要請されてきた。しかし、難民に対して国際保護を提供する第一義的責任は各国にあり、その責任を果たすことは国際社会全体の利益になることである。難民に対する国際保護責任を各国が尊重することは、国際的連帯によって強化されるものであるし、難民保護レジームは、すべての国が効果的な責任・責任共有の精神にのっって確固たる国際協力を行うことで向上するものである。<sup>45</sup>

第三国定住のパートナー機関は、特に他の恒久的解決策を実現できる可能性がきわめて低い場合、「第三国定住に関する作業部会」「第三国定住に関わる年次三者協議」を通して、責任共有の手段としての第三国定住の利用の拡大を推進している。これは、初めて第三国定住を始める国のプログラムを拡大し支援する努力と、現在の第三国定住の基盤をより拡げていく活動からなる。

## 第三国定住の戦力的活用

難民問題に対する恒久的解決策の提供にあたって第三国定住の役割を考える時、UNHCRは、この限られた資源を適用することによって、どのように潜在的な利益を最大限に引き出すことができるか評価する。関係国、難民、市民社会の積極的な関与により、第三国定住は国際的な責任共有に道を開き、その他の手段と組み合わせることで、難民の自立や地域社会への統合の可能性も開くことができる。戦略的に活用された時、第三国定住は、その直接的な結果として通常予測されているものをはるかに越えた、建設的な結果をもたらすことができる。政治的な行き詰まりが自主帰還を妨げる場合、第三国定住への戦略的なアプローチは、政治的プロセスと介入によって難民の出身国の状況を改善する追加的な努力を含む。UNHCRは非政治的組織のため、そのような努力は国連の主導のもと、または二国間・多国間の努力のもとで行われなければならない。

<sup>44</sup> ゴールの一覧は、以下の1.1.4を参照。UNHCR「難民保護への課題(Agenda for Protection)」(2003年10月)第3版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4714a1bf2.html>

<sup>45</sup> 「難民条約および/または難民議定書締約国宣言(Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)」(2002年1月16日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html> にもとづいて合意された。

第三国定住の戦略的活用は、「第三国定住受け入れの対象とされた難民が享受する以外の利益を直接的・間接的に最大限もたらすような方法で、第三国定住を計画的に活用することを指す。このような利益は、他の難民、受入国、その他の国または国際保護レジーム一般にとって発生する可能性がある。」と定義されている。<sup>46</sup> 保護を拡大するために第三国定住がUNHCRによって戦略的・体系的に使用された例は、2010年6月に発行された「UNHCR 第三国定住の戦略的活用に関するポジション・ペーパー」に概要が示されている。<sup>47</sup>

負担・責任共有の手段としての第三国定住の戦略的活用は一国でも推進することが可能だが、他の第三国定住受入国やUNHCRと連携することで、派生的利益を最大限に高められる可能性が高い。このような連携のあり方としては、国際社会と一次庇護国との間で相互に合意可能な体制を整えるための交渉が考えられよう。2004年の「第三国定住の理解に関する多国間枠組み」<sup>48</sup> は、より多くの難民のために第三国定住をより戦略的に活用することで、国際的な難民保護システムの強化をめざす協定を結ぶための指針を示している。具体的には、関連機関、特にUNHCR、難民の一次庇護国、第三国定住受入国、出身国、国際移住機関（IOM）、その他の第三国定住の関連機関が、様々な当事者が関与する第三国定住オペレーションについての包括的な協定を策定する中で状況に応じた多国間協定を締結するための指針を示している。この枠組みの下で、第三国定住受入国は、難民条約には該当しないがUNHCRの関心対象者として認められている人々を定住させるため、柔軟性のある選択基準を整備することも要請されている。特に集団第三国定住手法において、これは重要である。

このような多国間での協力過程と「難民保護への課題」に掲げられた各ゴールの具体的なフォローアップは、すぐにUNHCRの活動に取り入れられ、現在も、追加のツールの開発や、包括的な解決戦略の中での、恒久的解決策としての第三国定住の活用を拡大していく共同作業を支えている。<sup>49</sup>

## 集団第三国定住手法

多国間の枠組みは、集団第三国定住の役割にも光を当てている。個人単位での第三国定住へのアプローチに対して、集団の場合はより多くの難民の保護と恒久的解決策を確保することができる。集団第三国定住は、特定の特徴を共有する難民集団に対してより簡潔で迅速な選考手続きを用いることで、第三国定住の活用を拡大するため、2003年に開発された。集団に対するこの方法は、第三国定住の選考手続きを促進することで、第三国定住の活用を恒久的解決策としてまた責任・負担共有の

<sup>46</sup> UNHCR「第三国定住の戦略的活用(*The Strategic Use of Resettlement*)」(2003年6月3日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>

<sup>47</sup> UNHCR「第三国定住の戦略的活用に関するUNHCRポジション・ペーパー(*UNHCR Position Paper on the Strategic Use of Resettlement*)」(2010年6月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html>

<sup>48</sup> UNHCR「第三国定住の理解に関する多国間枠組み(*Multilateral Framework of Understandings on Resettlement*)」(2004年9月16日) FORUM/2004/6. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html> この枠組みの適用は、この章の次の節でさらに言及されている。

<sup>49</sup> 「難民保護への課題」の実践の概要については、以下を参照：UNHCR「難民保護への課題：再考察とこれからの道筋、第48回常任委員会(*Agenda for Protection: Review and Way Forward, 48th Standing Committee*)」(2010年5月) EC/61/SC/INF.1. <http://www.unhcr.org/4c0527999.html>

重要なツールとして強化することにつながり、これにより包括的なアプローチをめざす中でも第三国定住を有効なものとしている。集団に対する第三国定住選考手続きは、ケニア、タイ、マレーシア、ネパール、エチオピアなどの国々で大規模に難民の第三国定住を迅速に行ううえで主要な要素となってきた。

## 長期化した難民の状況

長期化した難民の状況を打開するために、第三国定住を戦略的に活用することは特に関連性が出てくる。長期化した難民の状況の問題は新しいものではないが、近年国際的な人道的取り組みにおいて、広く懸念されている問題である。この問題は、2002年の「難民保護への課題」で主要な問題とされ、2004年6月の常任委員会文書であらためて強調された。そこでは、この問題についての世界各地で見られた様々な側面を提示し、「長期化した難民の状況」という概念の定義を以下のように示している。

長期化した難民の状況とは、「難民が自らの置かれた状況が永続的でどうにもその状況から抜け出すことがむずかしいと認識している状況である。彼・彼女らの生活が危機にさらされているのではないとしても、彼・彼女らの基本的な人権や経済的・社会的・心理的ニーズが、何年もの難民としての生活を経ても満たされないままになっている。この状況にある難民は、外的支援への依存から抜け出すことが難しい場合が多い。」<sup>50</sup>

このような難民の状況は、自主帰還が、近い将来に実行可能な選択肢となることかむずかしいという出身国の行き詰まりによって生じる。庇護国社会への統合もまた、たとえば受入国の経済的・社会的への重大な負担により、実現が難しい。長期化した状況におかれた難民は、自由な移動を制限され、キャンプに閉じ込められたままであり、雇用の機会も限られている。第三国定住を戦略的に活用することで、受入国に残っている難民に課せられている制限を緩めてもらうという交渉を可能にするものである。他の恒久的解決策が不可能であるような長期化した状況でも、受入国に残っている難民により多くの利益がもたらされるように戦略的に第三国定住を使うことは可能なのである。第三国定住の戦力的活用のもう一つの目的は、難民の自立を達成することであり、これは恒久的解決策のすべての源となる、重要な要素である。長期的な難民の状況への対応について、詳細は2.2.3を参照されたい。

<sup>50</sup> UNHCR「長期化した難民の状況(*Protracted Refugee Situations*)」で使用されている定義による。国連難民高等弁務官の活動に関する執行委員会常設委員会第30回会合(Standing Committee to the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 30<sup>th</sup> meeting) EC/54/SC/CRP.14, (2004年6月10日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html>

## 恒久的解決策についての基礎文献

- UNHCR「難民および関心対象者のための恒久的解決に向けた枠組み (*Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*)」(2003年9月16日) EC/53/SC/INF.3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>
- UNHCR「自主帰還に関するハンドブック (*Handbook - Voluntary Repatriation: International Protection*)」(1996年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3510.html>
- UNHCR「帰還と再統合の活動のためのハンドブック (*Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*)」(2004年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>
- UNHCR「自立のためのハンドブック (*Handbook for Self-Reliance*)」(2005年) 第1版, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bbf40.html>
- UNHCR「第三国定住の理解に関する多国間の枠組み (*Multilateral Framework of Understandings on Resettlement*)」(2004年9月16日) FORUM/2004/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>
- UNHCR「第三国定住の戦略的活用に関するポジション・ペーパー (*Position Paper on the Strategic Use of Resettlement*)」(2010年6月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html>
- UNHCR「第三国定住の戦略的活用 (*The Strategic Use of Resettlement*)」(2003年6月3日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>
- UNHCR、「緊急事態のハンドブック (*Handbook for Emergencies*)」(2007年2月) 第3版, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html>
- UNHCR「難民に対する開発援助プログラムのためのハンドブック (*Handbook for Planning and Implementing Development Assistance for Refugees (DAR Programmes)*)」(2005年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/428076704.html>





# 第2章





## 第2章 第三国定住の変遷

### はじめに

第三国定住には、等しく重要な次の3つの役割がある。

第一に、第三国定住は、身を寄せた国で生命、自由、安全、健康、その他基本的権利が危険にさらされている難民一人ひとりに国際保護を提供し、個々のニーズに応えるための手段である。

第二に、第三国定住は、自主帰還、庇護国社会での統合という他の恒久的解決策と並んで、多くの数の難民、あるいは難民集団にとって1つの恒久的解決策である。

第三に、第三国定住は、国際連帯、責任共有メカニズムを具現化するものであり、世界の国々が互いの負担を分かち合い、一次庇護国に影響を及ぼす問題を軽減することを可能にする。<sup>1</sup>

### 目的

本章の目的は、次の4点を詳述することにある。

- 国際保護と恒久的解決策の一手段としての第三国定住の活用の歴史と変遷
- 包括的解決策戦略における第三国定住の戦略的活用を含めた概念の発展
- 第三国定住のマネジメントを改善するための実務の発展
- 現在の第三国定住についての課題

<sup>1</sup> UNHCR「難民の国際保護に関する世界協議/第3部会：今日における第三国定住の強化と拡大：ジレンマ、課題、好機 (Global Consultations on International Protection/Third Track: Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities)」(2002年4月25日)EC/GC/02/7, II A 5, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d62679e4.html>

## 本章の構成

|  |           |
|--|-----------|
| <b>2.1 第三国定住の歴史</b>                      | <b>47</b> |
| 2.1.1 インドシナの「ボート・ピープル」                   | 48        |
| 2.1.2 個人保護の必要性への関心の変化                    | 49        |
| 2.1.3 第三国定住協議の強化:WGRとATCR                | 50        |
| 2.1.4 社会統合のイニシアチブ                        | 52        |
| 2.1.5 恒久的解決策としての第三国定住の再検討                | 53        |
| <b>2.2 第三国定住利用の拡大</b>                    | <b>54</b> |
| 2.2.1 第三国定住の戦略的活用                        | 54        |
| 2.2.2 集団単位の第三国定住                         | 57        |
| 2.2.3 長期化した難民状況への着目                      | 58        |
| 2.2.4 都市に暮らす難民                           | 59        |
| <b>2.3 UNHCRにおける第三国定住のグローバルマネジメントの強化</b> | <b>61</b> |
| 2.3.1 UNHCR-ICMC第三国定住職員派遣スキーム            | 61        |
| 2.3.2 機構改革                               | 62        |
| 2.3.3 オペレーション・ツール                        | 62        |
| <b>2.4 第三国定住基盤のさらなる拡大</b>                | <b>65</b> |
| 2.4.1 連帯第三国定住プログラム                       | 66        |
| 2.4.2 ヨーロッパの第三国定住とヨーロッパ難民基金              | 67        |
| <b>2.5 現在の第三国定住状況と課題</b>                 | <b>67</b> |

## 2.1 第三国定住の歴史

今日、第三国定住は、国際保護のカギを握る包括的保護と恒久的解決策の戦略として必要不可欠な手段であると認知されている。第三国定住プログラムは、国際難民保護システムが形成されて以来様々な形で実施され、何十年もの間にその使い方や重要度は変化をとげてきた。

第一次世界大戦の終わりから第二次世界大戦までにかけて、第三国定住は、難民の状況を解決する主要な、あるいは部分的な方策として活用された。たとえば、1920年初期、ロシア革命後、革命に反対する約4万5000人のロシア人が中国に逃れ、その後他の国に移り住んだ。1930年代には、国際的な難民組織が相次いで組織され、ナチスの迫害から逃れて出国したユダヤ人その他の難民を再定住させる任にあたった。

1945年、国際連盟に代わって国際連合が発足し、国際連合は、翌1946年に新たな組織、国際難民救済機関（IRO）を設立した。IROの使命は、従来から存在する難民集団に加え、新たなカテゴリーの難民、第二次世界大戦後欧州一帯に散り散りに暮らす約2100万人の難民を保護することにあった。当初、IROの主な目的は帰還だったが、冷戦体制へと移行するにつれ、帰還に「合理的な反対事由（valid objection）」がある人々の第三国定住に重きが置かれるようになった。「合理的な反対事由」には、「人種、宗教、国籍または政治的意見により、迫害や迫害の恐れがある」ことが含まれている。1947年から1951年までの5年間でIROは100万人以上（4分の1は欧州以外の出身者）を再定住させたが、帰還させたのはわずか7万3000人にすぎなかった。

IROの代わりに国連難民高等弁務官事務所が設立された頃には、国際保護がこの新しい国際機関の主たる存在理由であり、第三国定住がその重要な手段であることは、確固たる共通認識となっていた。

UNHCRは、第二次世界大戦後のヨーロッパの難民に対し解決策を見出すべく、第三国定住を幅広く活用した。その後30年間、自主帰還、庇護国社会への統合、第三国定住という3つの恒久的解決策は、いずれが適用できるか状況に応じて等しく検討されていた。

冷戦という政治的背景の下、第三国定住は変貌を遂げた。第二次世界大戦後避難民となった人々を助けようとする戦後の試みは、世界の国々の対外政策上、そして国内政策上の理由から、ある種の人々の移動を容易にしたいという思惑と合致していた。

特筆すべき大きな難民の移動として、1950年代のハンガリー人、1972年のウガンダのアジア人、1973年以降のチリからの中南米の人々の再定住の3つを挙げることができる。1956年ソ連軍がハンガリーに侵攻し、20万人の難民がユーゴスラビアやオーストリアに逃れた。難民の多くは、その後他の国に定住した。ウガンダでは、1972年、アジア系の住民のほとんどが国外追放された。UNHCR、国際移住機関（IOM）、赤十字国際委員会（ICRC）、国連開発計画（UNDP）の支援を受けて、ウガンダにいた4万人ものアジア人がわずか数か月で世界25カ国への再定住を果たした。1973年9月にはチリでクーデターがおこり、近隣諸国の難民は、ルフールマン、すなわち迫害の恐れのある地域への送還の危機に直面した。高等弁務官は軍事政権に働きかけると、同時に第三国定住の受入国に支援を求めた。1974年3月までに、およそ5000人が19カ国に再定住を果たした。ラテンアメリカでは1970年代を通じて、

中央アメリカでは1980年代に、第三国定住は、主として地域の他の国への第三国定住という形で、傑出した役割を果たし続けた。

## 2.1.1 インドシナの「ボート・ピープル」

最大かつ最も劇的な第三国定住は、中越国境紛争後に発生した。当時、「ボート・ピープル」と呼ばれる人々による大量出国が地域に深刻な保護危機を生んだ。1979年には、難民を受け入れていた国から、新たな難民受け入れを拒否する動きが見られ、ボート・ピープルの船が上陸するのを拒否し、時には海上に曳航する事例も出てきた。この政治的、人道的危機に直面し、国際社会は、東南アジアの一次庇護国が、到着したベトナムからのボート・ピープルの上陸を許可するかわりに、その後、他の国へ再定住させるという合意を取り付けた。この「一括的」第三国定住の政策の採択が、一次庇護という概念の防波堤となった。その翌年から、70万人以上のインドシナ難民が第三国へ定住していった。

しかし、1986年にベトナムからの出国が突然、大量に増加したことで状況は一変した。1986年初頭3万1694人だったキャンプに暮らすボート・ピープルの数が、1989年初めには6万5349人にまで跳ね上がった。ベトナムの人権状況に深刻な悪化が見られなかったことから、この大量出国は、難民の外観を装いながらも、経済的要因にもとづく傾向が強まっていることが明らかになってきた。

### 包括的行動計画

1989年に採択された包括的行動計画（CPA）は、この問題に、グローバルな視点から、体系的に取り組んだ。CPAは、一括的第三国定住選考手続きを打ち切り、以下の政策を打ち出した。

- ベトナム人ボート・ピープルは、一次庇護国に上陸することを許可され、そこで難民の地位に該当するかスクリーニングを受ける。
- 難民として認定されたボート・ピープルは全員第三国へ定住する。
- 認定されなかった者は、UNHCRのモニタリングのもと、違法出国により起訴されないという保証のうえで、ベトナムに帰国しなければならない。
- 帰還民の再統合支援プログラムをUNHCRが立ち上げる。
- 合法出国計画（ODP）<sup>2</sup>を拡大し、その基準の緩和とプロセスの簡素化を行い、離散家族の統合のケースや再教育キャンプの元収容者など、再定住の資格を有する集団が合法的に移住しやすくする。

ベトナムでは、難民の地位が得られそうにない人々に、第三国定住の資格が自動的に得られると誤解して命を落としかねない渡航を試みることを思いとどまらせるための啓蒙活動が始まった。この啓蒙活動とベトナムへの自主帰還が始まったことで、ボート・ピープルの数は激減した。

CPA後、難民状況の解決策として大規模な第三国定住を使用するという手法は影を潜めた。今から考えると、一括的第三国定住という政策を採用した1979年の決定は、膨大な数の人々を、保護ではなく、主として経済的、社会的理由からベトナム

<sup>2</sup> 主に、ベトナムからの合法的移住の可能性を切り開き、それにより密出国を減らすための試みである。当時、密出国で数多くの人々が海で命を失っていた。UNHCRは、合法出国計画(ODP)を立ち上げ、安全かつ正式に認められた移住チャンネルを開拓した。

から出国させた最大の要因となった。他方、ベトナム以外の地域では、第三国定住が必要とされる難民が、受け入れ先がないために苦しんでいるという状況が存在する。これが、大量の難民に対する解決策としての第三国定住に対して幻滅が蔓延するという結果を生んでいる。

### プッシュ要因とプル要因

移住にはすべからくプッシュ要因とプル要因がある。強いられる移住であるかどうかを検討する際、逃避の根本原因、つまりプッシュ要因に関心が向けられる。しかし、プル要因も存在し、それが、難民の出国パターンを左右し、恒久的解決策の実施や成否に影響を及ぼす。

帰還が自主的なものであるかどうかの評価を行う際、UNHCRは、帰還するという難民の決断が、受入国のプッシュ要因や自国の資産が脅威にさらされているといった出身国内の否定的なプル要因ではなく、出身国の前向きなプル要因によるものであると確信する必要がある。

第三国定住活動を立案する際、UNHCRにとって困難なのは、第三国定住が移住ルートとして見なされないように留意しながら、第三国定住を必要としている人々に保護と再定住を確保しなければならない点である。適切な管理と監督により、第三国定住は、経済的移住というプル要因を生じさせることなく、他の恒久的解決策と調和しながら、多くの難民が恩恵を受けられるよう、発展してきた。難民の登録、データの完全性の保護、不正防止など、効率的、効果的のシステムを整備することで、第三国定住の枠組みと柔軟性を高めてきた。UNHCRの第三国定住のための各カテゴリーを公平に、そして一貫性のある透明性の高いやり方で適用することにより、第三国定住を必要とする人々をいち早く特定することも極めて重要である。

## 2.1.2 個人保護の必要性への関心の変化

特にベトナム難民の経験をきっかけにして第三国定住に対する態度が変化したことによって、1980年代から1990年代にかけて第三国定住受入枠は減少し、第三国定住に関する言葉使いも変化した。自主帰還が望ましい恒久的解決策であると考えられ、第三国定住は、個々の難民の保護を重要視する傾向が強まった。第三国定住者数は急激に減少した。1979年当時、UNHCRが把握していた世界の難民人口のうち20人に1人が第三国に定住していたのに対し、1994年には400人中1人にも満たない数にまで第三国定住者が減少した。1994年に第三国に向けて出国した難民の数は3万4640人だったが<sup>3</sup>、これは第三国定住者が必要と予測していた件数よりも2万4000件以上少ないものであった。第三国定住実施件数の減少は、主要な定住受入国が、UNHCRが特定した第三国定住ケースではなく、それ以外の難民集団や難民に近い状況に置かれている集団に受け入れを限定したことの反映であった。

1980年代後半、第三国定住活動の関心は中東に向けられるようになった。イラン・イラク戦争と抑圧的な政権によって、保護や第三国定住の必要性が著しく高

<sup>3</sup> UNHCR「国連高等難民弁務官報告書(Report of the United Nations High Commissioner for Refugees) [報告対象期間1994年1月1日から1995年3月31日]」(1995年4月25日)E/1995/52. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c90b2801.html>

まった。1979年にイラン＝イスラム共和国が建国され、イランではバハイ教徒に対する深刻な宗教的迫害が始まった。1980年代にトルコやパキスタンといった近隣諸国に庇護を求めた者の多くがその後第三国定住を果たした。1991年、第一次湾岸戦争の影響で約200万人のイラク人が3週間足らずで国外に流出した。大半は自主帰還したものの、トルコで危険にさらされたイラク人の中には、第三国定住が唯一の恒久的解決策となった者もいた。UNHCRは第一次湾岸戦争後、サウジアラビアに逃れたイラク人の自主帰還と社会統合を果たせなかったことから、1992年に3万人のイラク人をサウジアラビアから第三国に定住させようと試みた。1992年4月から1997年6月にかけて、約2万1800人のイラク人の第三国定住が受け入れられた。これは、1990年代に複数年にわたる大規模な再定住が実現した貴重な例の1つである。

1992年には、ボスニア・ヘルツェゴビナの収容所にいる被收容者を第三国に定住させなければならない事態が生じた。1992年10月1日、赤十字国際委員会（ICRC）との合意の下、緊急オペレーションが開始され、ICRCは被收容者をクロアチアにあるUNHCRセンターに移送した。1993年7月初頭までに、22カ国が元收容者とその家族に対し一時保護または再定住を提供し、1万1000人を超える人が第三国に向けて出国した。1997年6月には、UNHCRは、旧ユーゴスラヴィアの4万7000人の難民の第三国定住に直接関与した。

コソボ危機後の1999年には、UNHCRによる救援オペレーションと人道的避難プログラム（HEP）を支援する方法として第三国定住が活用された。オペレーション終了時点で、HEPにより約9万6000人の難民が28カ国の受入国に避難することができた。受入国の中には、年間再定住受け入れ割り当てを使って、この負担分担に対応した国もあった。通常の再定住受け入れ割り当ての名目で、HEPの一環として受け入れられた難民は、受入国に定住することを許された。

### 2.1.3 第三国定住協議の強化：WGRとATCR

冷戦時代、一部の難民受入国では、誰を定住させるかの指針として、冷戦からの逃避者には「自動的に難民の地位を認める」という慣行が通常であったが、1980年代終わりにはそのような慣行は消滅していた。その結果、世界の国々の中に、UNHCRに第三国定住の指針を求める動きが強まった。その後数年間、主要な国々が自国の第三国定住プログラムを、UNHCRが挙げた第三国定住候補者を受け入れる方向に転換するにつれ、UNHCRが受入国に提出する第三国定住候補者の割合は増加していった。各国はUNHCRに対し、該当する難民を特定し、第三国定住候補者としてリストを提出し、彼・彼女らの第三国定住を実現させるシステムを強化するよう求め、それを支援するに至り、UNHCRと第三国定住パートナーとの協議メカニズムを整備する必要性がいつそう際立つようになった。

UNHCR執行委員会の要請と1994年に実施された第三国定住政策と実務に関する内部評価<sup>4</sup>に定める形で、UNHCRは、1990年代半ば、多くの関係者が参加する定期的協議プロセスの整備、第三国定住管理能力の強化、第三国定住政策と判断基準の明確化などの一連の措置を講じた。こうした努力の結果、UNHCR第三国定住ハンドブックの初版が1996年に発行された。このハンドブックは、UNHCRの第三国定

<sup>4</sup> UNHCR「1990年代における第三国定住：政策と実務の検証(Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice)」EVAL/RES/14 (1994年12月) <http://www.unhcr.org/3ae6bafd4.pdf>

住の判断基準、標準的慣行、手続き、優先順位についての包括的指針であり、それを補完するものとして、第三国定住担当職員、政府、NGOパートナーのためのトレーニングプログラムが策定された。

### 第三国定住に関する作業部会(WGR)と難民の第三国定住に関する三者協議(ATCR)

1994年の内部評価は、第三国定住に関わるすべてのパートナーが対話を行い、協力することの重要性を強調するとともに、そうしたパートナーたちとの系統だった対話の方策を構築するようUNHCRに求めた。その結果、1995年、第三国定住受入国、UNHCR、国際機関（最初は国際移住機関（IOM）だけであった）から成る第三国定住に関する作業部会（WGR）が作られた。WGRは、1995年から非公式に会合を持ち始め、1995年10月には第三国定住受入国の非政府組織（NGO）を招いて、初めて正式な会議を開催した。これは活動をする際にNGOの役割が不可欠であるという考えからである。こうして第三国定住に関する三者協議（ATCR）が設立された。初会合は1996年6月に開催された。この2つの協議体は、パートナーシップを強化し、第三国定住にむけた協議と協力体制を拡充するための貴重な役割を果たすようになった。

WGRの会合は通常年2回開催され、議長は第三国定住受入国間での交代制となっている。WGRは、第三国定住政策の方向を議論し、国際保護の手段、恒久的解決策、責任共有メカニズムとしての第三国定住の活用を強化する方策をとりまとめる非公式協議の場である。設立以来、WGRは、UNHCRの保護イニシアチブにおいて傑出した役割を担ってきた。なかでも、世界協議とコンヴェンション（条約）・プラスでの協議の場において、また、長期化する難民の状況に対して解決策を見出すというUNHCRのかねてからの活動領域においても、非常に重要な役割を果たしてきた。WGRはまた、ATCRに対して、会合の準備や勧告のフォローアップといった面の援助も行っている。

ATCRは毎年6月または7月に開催されており、第三国定住の課題を話し合うための主要な場となっている。ATCRの活動はとりわけ、第三国定住の役割と戦略的活用の強化、新規の第三国定住受入国の開拓、第三国定住プログラムと第三国定住機会の多様化に重点を置いている。

ATCRの参加者は、第三国定住受入国、UNHCR、国際機関、NGOである。運営はWGRの議長が行い、UNHCRとNGO担当者が補佐する。NGO担当者は、通常議長と同じ国の出身者が務めるのが一般的である。協議プロセスの実効性、透明性を高めるためには、NGOの参加が必要不可欠である。

ATCRとWGRの会合は、第三国定住受入国、NGO、UNHCRにとって、第三国定住ニーズと優先順位についての情報を共有し、オペレーション上の課題を解決し、第三国定住を必要としている個々の集団に対応するための共同戦略を策定する重要な機会である。と同時に、新たなプログラムを策定するなど、様々な手段を通じて第三国定住に関するコンセンサスを執行委員会内で形成する機会でもある。ATCR

<sup>5</sup> 「UNHCR世界第三国定住需要予測(*The UNHCR Projected Global Resettlement Needs*)」報告書は、各国事業の将来を見越した第三国定住計画に基づいて提出された情報にもとづいて毎年発行されている。これら報告書の配布先は一般的に限定されているが、多くの場合、ATCR後に公開版が公表されている。

とWGRの会合では、UNHCRは、第三国定住が最優先課題となっている人々、第三国定住の戦略的活用によって恩恵を受けられる人々について各国の注意を喚起する。UNHCRの世界の第三国定住需要予測<sup>6</sup>に関する報告書もこの会合において詳しく話し合われている。

## 2.1.4 社会統合のイニシアチブ

定期的に協議する機会を設け、第三国定住に向けての活動を調和させることにより重点を置いたことも、1990年代後半に第三国定住受入国が拡大する要因となった。「伝統的」な第三国定住受入国の中には、UNHCRが第三国定住の機会を多様化し、伝統的第三国定住受入国と新たな第三国定住受入国をつなぐ政府間提携プログラムを発足させるため快く資金を拠出してくれた国もあった。さらに、これらの支援によって、UNHCRは、各国の制度的インフラや第三国に定住した難民の社会統合に必要なプログラムの整備を支援することができた。

定住してきた難民を受け入れるコミュニティは、社会統合が「成功」した時に自国の第三国定住政策を受け入れ、支持するものであるという認識から、UNHCRは2000年に幅広い社会統合イニシアチブを打ち出した。第三国定住ハンドブックには、明確に定義され広く受け入れられている第三国定住ガイドラインが示されているが、新たな第三国定住受入国の登場とUNHCRが受入国に提出する第三国定住の候補者の多様化は、この従来からの第三国定住ガイドラインを、難民を受け入れ、社会統合を図るためのガイドラインによって補完する必要があることをあらためて浮き彫りにしている。

2001年4月にスウェーデンで第三国定住した難民の受け入れ・現地社会への統合に関する国際会議(ICRIRR)が開催された。ICRIRRは、社会統合の経験、統合プロセス、統合手順を交換しあう国際的な機会となり、従来からの受入国、新たな受入国、そしてこれから受け入れようとする国同士が公式・非公式なつながりを強めるのに貢献した。第三国定住受入国間で形成された事業実施パートナー間の相互支援ネットワークは、UNHCRが自身のキャパシティビルディング・イニシアチブを補強するのを後押しし、新しい第三国定住受入国がそのプログラムを維持するために必要な資源を動員するのにも役立った。

会議では一連の原則が決定され、新たなハンドブック『難民の第三国定住 難民の受け入れと社会統合のための国際ハンドブック』の基礎を提供した。<sup>6</sup>第三国定住プログラム立案者を対象にしたこのハンドブックは、最初の受け入れの管理、受け入れるコミュニティの準備、語学研修、教育、そして雇用の参考事例を紹介し、計画担当者たちが第三国定住後の難民全員のニーズを特定するために考慮すべき問題を取り上げている。

ハンドブックは、社会統合を以下のように説明している。

- 統合は相互的、動的、多面的かつ継続的プロセスである。難民の視点に立てば、統合にあたって求められるのは自身の文化的アイデンティティを失うことなく、

<sup>6</sup> UNHCR「第三国定住した難民の受け入れと統合に関する国際会議(International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees)」(2001年4月25-27日)－ノーショーピング(スウェーデン)議事録報告書(2001年4月27日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3da1b703a.html>

受け入れ先の社会習慣に適応する態勢である。

- 受入国の社会の視点に立てば、コミュニティが難民に対して歓迎の精神と共感力を積極的に示すこと、また公的制度が多様なニーズを充たすことが求められる。
- 統合は多面的である。統合は、定住のための条件のみならず、その国での生活のあらゆる側面への実際の参加にも関係しているし、難民自身が受け入れ先の社会によって自分が受け入れられ、自分がその構成員であると感じるかどうかにも関係している。
- 第三国定住難民が国民になる機会、また全面的かつ平等な社会参加を享受する機会が存在することが、難民の統合に政府が真剣に取り組んでいることの最も雄弁なメッセージである。
- 家族再統合は、難民の社会統合に不可欠な要素である。同様に、親族・帰属する民族集団の人的ネットワークもその統合を成功させるうえで重要な役割を果たす。
- 家族、コミュニティ、その他のシステムが関わる多面的かつ包括的、かつ一貫性のある取り組みは、難民が希望を取り戻し、生活再建を行う一助となりうる。<sup>7</sup>

## 2.1.5 恒久的解決策としての第三国定住の再検討

21世紀になり、難民の大半が早期に安全な解決策が提供される見込みもなく長期化する難民状況に陥っている現実、紛争によって国を追われる人々の増加、様々な動機にもとづいて人々が移動するというプレッシャーの高まりにより、UNHCRと国際社会は、第三国定住を恒久的解決策として活用する道、特に集団に対する恒久的解決策として活用する道がないか再検討を強いられた。

第三国定住政策の基本的な目標は、自主帰還の道も、避難国で在留する道も閉ざされた難民に対し、恒久的な解決策を提供することである。高等弁務官は、「あまりにも多くの場所で恒久的解決策が欠乏しているため、難民保護が徐々に浸食されていっている。難民にとって、究極の保護とは解決策なのだということをあらためて想起しよう」と訴えた。<sup>8</sup>

2002年の「難民保護への課題」と2004年のコンベンション・プラス・イニシアチブの採択によって、第三国定住は、新たな推進力と幅広い視野を獲得した。「難民保護への課題」は、以下の方法により第三国定住機会を拡大することを提唱している。

- 第三国定住受入国を増やす。
- 第三国定住をさらに戦略的に活用し、恩恵を受けられる難民の数をできるだけ拡大する
- 新たな第三国定住受入国向けに、キャパシティビルディング・プログラムを策定する。
- 既に第三国定住の機会を提供している国に対し、受入枠の拡大を促す。
- 多様な難民集団を受け入れる。

<sup>7</sup> UNHCR「難民の第三国定住 難民の受け入れと社会統合のための国際ハンドブック(Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration)」(2002年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

<sup>8</sup> UNHCR「議長要約：フォーラム設立総会(Chairman's Summary: Inaugural Meeting of the Forum)」(2003年6月27日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471dcaed0.html> 参照。

- より柔軟な第三国再定住基準を導入する。

UNHCRが取り組む改善策は、第三国定住活動に対するマネジメントの改善、恒久的解決策として第三国定住を活用するための包括的アプローチの採用、第三国定住の手続きの処理におけるパートナーシップの拡大、第三国に定住した難民以外の難民にも最大限恩恵が及ぶよう戦略的に第三国定住を活用する方法の立案、カントリー・オペレーション・プランに将来を先取りした第三国定住計画立案手段を組み入れ、すべてのUNHCR事務所のオペレーションにおける第三国定住のニーズの有無の特定、集団単位の第三国定住の手法の導入計画、などである。

このように第三国定住は、貴重な保護手段であると同時に、国際連帯と責任共有の重要な表現として、また、恒久的解決策として再登場した。力点は今や、第三国定住のニーズを包括的に評価、特定する先取りの計画立案と、難民保護の利益を最大限に高めるための恒久的解決策の包括的アプローチ内での第三国定住の戦略的活用に置かれている。

## 2.2 第三国定住利用の拡大

### 2.2.1 第三国定住の戦略的活用

「難民保護への課題」によって、第三国定住の戦略的活用を模索する責務を課された第三国定住に関する作業部会（WGR）は、第三国定住の利益が、定住する難民を超えて、「全体の」利益を最大化するにはどのように第三国定住を計画すればよいか分析した。第三国定住のニーズは、政策形成から、候補者選別を経て、新たな国に定住した難民の統合に至る包括的な手法で検討する必要があることが確認された。総じて、第三国定住をより戦略的に活用できる条件を整備できれば、各国が、難民の利益となる真の国際協力と連帯に取り組めるようになり、多年にわたる活動に取り組み、将来の予測可能性を高め、包括的解決をサポートすることができる。

第三国定住に関する活動部会は**第三国定住の戦略的活用**を「第三国定住難民が享受するもの以外の利益も、直接的かつ間接的に最大化できる方法で戦略的に第三国定住を活用すること。一般的に、これらの利益は他の難民、受入国、他国家、そして国際的な保護体制にも波及しうる」と定義している。<sup>9</sup>

第三国定住を行うことで、短期、中期、そして時には長期にわたる難民保護上の利益が、直接的、間接的にもたらされる。キャンプの混雑緩和などの利益は、第三国定住の直接的な結果といえる。また、予想以上の利益が生じる場合もある。しかし、はっきりとした保護上の利益を獲得するには関係者が足並みを揃えて努力し、投資を行う必要がある。

<sup>9</sup> UNHCR「第三国定住の戦略的活用(*The Strategic Use of Resettlement*)」(2003年6月3日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>

<sup>10</sup> UNHCR「第三国定住の戦略的活用に関するポジションペーパー(*Position Paper on the Strategic Use of Resettlement*)」(2010年6月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c0d10ac2.html>

2010年、UNHCRは「第三国定住の戦略的活用に関するポジション・ペーパー」<sup>10</sup>を発表した。この「ポジション・ペーパー」は、これらの具体的な保護の成果が時間が経つにつれて次第にその戦略的インパクトを拡大していけるように設計できると強調している。戦略的計画の中には、様々な関係者が最大限に協調して活動できるようにするために、一定期間に様々な第三国定住活動を通じてどのように保護配当が増えていくと期待されるかがはつきとした具体例によって示されている。

このポジション・ペーパーは、第三国定住という文脈で、主要な関係者の関与を通じてどのような保護上の利益が生じると期待されるかを例示し、概要を述べている。一次庇護国には以下のような利益があると考えられる。

- **保護環境の強化。**引き続き庇護へのアクセスを提供し、ノン・ルフールマン原則を遵守し、収容を減らし保護を拡大するよう受入国に促す。
- **代替恒久的解決策の開拓。**保護環境の改善や、包括的解決策に向けた戦略策定について、受入国との対話を促す。
- **庇護国の行動と態度に影響を与える。**生計を立てる手段を得る機会、雇用、教育、そして移動の自由、居住する自由へのアクセスを難民に提供するように庇護国に促す。
- **キャンプの混雑緩和またはキャンプの集約と支援プログラムと乏しい環境資源に対する需要の軽減。**
- **国内の不必要な人口移動の低減。**都市部と難民キャンプ、その他居住地区の間での移動などを低減する。これは、各庇護国内で、バランスの取れた公平なやり方で第三国定住へのアクセスを強化することにより実現される。
- **コミュニティの団結を高め、深める。**これまで難民がアクセス可能だったサービスを、近隣の受け入れ先コミュニティにも提供し、難民保護における市民社会の参加と役割を強化する。
- **難民および他の関心対象者の行動と態度に影響を与える。**たとえば依存性と性およびジェンダーにもとづく暴力を低減し、教育や職業訓練を受ける機会を増やし、生計を立てる手段のオプションを奨励する。
- **定住が実現した難民から、庇護国の難民への送金の促進。**
- **平和構築のイニシアチブにおける難民の動員と参加の強化。**

第三国定住へのアクセスが改善し、公平なものになれば、**地域全体の状況**にも影響を与えることができる。つまり、難民の新たな移動を招くプッシュ・プル要因、人身取引、密航の低減、責任共有による地域協力と人々の移動の管理の強化、そして全般的に、難民保護の強化と第三国定住プログラムの推進に対する関心を高めることができる。

また、第三国定住の戦略的活用は、**第三国定住受入国**において難民保護をすることによって生じる利益を増強することができる。庇護希望者が利用できるサービスの幅と質を拡大し、難民に対する前向きな態度を促進し、外国人排他主義を減らし、そしてコミュニティ内での文化的、社会経済的多様性を豊かにするといった内容が含まれる。

UNHCRは、より幅広いスケールで保護を実現するため第三国定住の戦略的計画立案を実行に移している。こうした努力により、庇護国の保護環境を改善するための取り決め（ルフールマン（迫害地への送還）のリスクの緩和など）、庇護希望者や難民に渡航に必要な文書を発行させるための取り決め（例：エジプト、トルコ）、

収容されている難民へのアクセスをUNHCRに認める取り決め（例：中国）、庇護スペースを開放された状態に維持するための取り決め（例：シリア）がこれまで締結されてきた。

### 例：アルタンフ・キャンプの閉鎖

アルタンフは、シリアとイラク国境の間に存在する無人地帯に位置する臨時難民キャンプであった。迫害から逃れようとするイラクのパレスチナ難民のために、2006年5月に設立された。周辺地域で彼・彼女ら難民を受け入れる国は1つもなかったからだ。

キャンプで生活する難民は、行動の自由を厳しく制限され、劣悪な生活環境と身の安全が脅かされる状態で過ごし、医療や他のサービスへのアクセスは限られていた。極めて高い気温、砂嵐、洪水、そして火災発生リスクといった厳しい砂漠の条件は、難民の心身の健康を脅かした。シリアへの入国やイラクへの帰国が実現する見込みもなく、アルタンフやその他の難民キャンプで生活する難民にとっての唯一の実現可能な恒久的解決策は、第三国定住であると考えられた。

シリア当局や第三国定住受入国との協力の結果、1000人以上のパレスチナ難民が第三国に再定住し、これには緊急時一時滞在施設も活用された。アルタンフ・キャンプは2010年2月、最終的に閉鎖された。

かつてイラク・パレスチナ難民だった人々の第三国定住は、責任共有の具体的な一例であり、現地での保護環境を改善するのに役立った。彼・彼女らの第三国定住は、第三国定住難民の苦しみを終止符を打っただけでなく、現存する保護スペースの維持・拡大を目的としてUNHCRが政府と協力し対話を持つことを助けた。また、一部の場所では、収容施設へのアクセスの改善にも寄与した。総じて、第三国定住は、この地域の関心対象者に対する保護対応を改善した。

第三国定住は、幅広い保護および介入戦略の一部として考えられねばならないし、その地域の優先事項を反映するものでなければならない。これまでの経験は、複数年にわたって計画を立てるものと包括的戦略の段階的实施を継続して行うことが重要であることを示している。特に外交的努力と開発援助が第三国定住の戦略的活用と連動している場面において、その重要性は明らかである。

多くの状況下において、国は、開発援助、外交、第三国定住それ自体を超える関与を含めた多面的アプローチをとる必要がある。事前にどの潜在的な保護利益が現実的に第三国定住の産物であるのかを定義し、主要な利害関係者の役割を明確化するには、関係国間の対話が必要とされる。利害関係のある国が参加した「コア・グループ」または「フォーカス・グループ」を設立することで、UNHCRとNGOパートナーは、対話と連携の効果的な議論の場を提供することができる。より多くの第三国定住受入国に参加してもらうことは、国際連帯の証しであり、戦略的配当を最大限に拡大することができる。

保護上のような利益があるか評価するための測定可能な基準と時間枠を定義することは、努力を引き出し、結果に対する関心を集めるのに役立つ。NGOと市民社会（難民も含む）は、戦略的第三国定住イニシアチブを支援し、第三国定住に取り組むことで現実的にどのような保護利益が期待できるかをあらかじめ定義するうえ

で重要なアドボカシーとしての役割を果たす。第三国定住は庇護国の改善につながるかどうかという条件を課せられるべきでないが、収容条件と就労許可の改善や、特定の背景を持つ難民に社会統合の道を開くなどの保護目的と連動することも可能である。

基本的に、第三国定住は、それによって他にどのような保護上の利益が得られるかに左右されるべきではない。一般的に、第三国定住の「戦略的」活用の結果生まれるあらゆる保護上の利益は、第三国に定住した難民自身が得る便益に対して、あくまでも付加的、補完的なものにとどまると見なすべきである。

## 2.2.2 集団単位の第三国定住

第三国定住の戦略的活用は、集団の第三国定住をさらに進めることを喚起した。第三国定住受入国と協力し、UNHCRは、恒久的解決策として第三国定住を必要としている難民集団を特定し、その第三国定住選考手続きを援助するための運用手順を策定した。21世紀初頭に第三国への定住を果たした難民集団には、スーダンの「ロスト・ボーイズ」やソマリアのバントゥー、マディバン、バナディールなどの少数民族がある。彼・彼女らはすべてケニアでの長期化した難民状況に置かれていた人々であった。2003年に発表された「UNHCR集団第三国定住手法」は、UNHCR事務所にとって、第三国定住を必要としている難民集団を特定するための枠組みとなっている。

集団は、逃避歴、事情、帰還に対する恐怖などに関連してかなり共通したものを有しており、第三国定住のニーズが明確に詳述できる、特定の難民集団と定義され、彼・彼女らに対し第三国定住が提案される。UNHCRによる候補者リストの提出手続きを簡素化することで、時間と労力の大幅な節約につながることから、集団単位の第三国定住は、第三国定住の候補者となるケース数を大幅に増やすことにつながり、以後いろいろな地域で、幅広く行われるようになった。

この手法は、アフリカ、中東、中央・東アジアで試行され、第三国定住受入国と相談の上、現地の実情に沿ったものに改良された。定住した集団は、ギニアとシエラ・レオネに逃れていたリベリア難民、ケニアに逃れていたソマリア難民、タンザニア連合共和国に逃れていたブルンジ難民、エチオピアに逃れていたエリトリア難民、サウジアラビアに逃れていたエリトリア難民、タジキスタンに逃れていたアフガニスタン難民、キルギスタンに逃れていたウズベキスタン難民、タイとマレーシアに逃れていたミャンマー難民、ネパールに逃れていたブータン難民、などである。

集団を特定するには、様々な要素、保護上の懸念問題、実際的な考慮事項などすべてを、保護環境全体を改善するために第三国定住を戦略的に活用するという目的と慎重に比較考量する必要がある。長期化する難民状況をめぐる協力を強化するため、関係国は、第三国定住の作業部会内にコア・グループを創設した。コア・グループは、包括的解決策に関する政策を取りまとめ、複数年にわたる第三国定住の計画をコーディネートすることを通じて、これらの長期化した難民状況の打開への国際社会の取り組みを促した。集団単位の第三国定住の手法の活用については、5.7においてさらに詳しく述べる。

### 例：ネパールのブータン難民のコア・グループ

2005年11月、7カ国がジュネーブに集まり、ネパールのブータン難民のコア・グループと名づけられた作業部会を創設した。これはUNHCRに政治的支援を行い、ネパールとブータンの両政府にこの長期化する難民状況の包括的な解決に向けて協力するように促すためであった。

1980年代後半、ブータン国政府が単一文化・言語を強要し、市民権を制限することに力を入れたことから、緊張状態が増し、最終的には1988年から1993年までのあいだにブータンからネパールへ10万人以上のネパール民族の人々が避難した。これらの難民は1990年代初頭からネパール東部の当時すでに満員状態だったキャンプに身を寄せていたが、自主帰還や意味のある社会統合の見込みはまったくなかった。

当初のコア・グループはオーストラリア、カナダ、デンマーク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、米国からなり、2010年に英国がこれに加わった。

2007年にUNHCRとネパール政府が協力して7つの難民キャンプで難民の登録と人口調査を行った後、コア・グループは、すべての関係者に対し人道的状況を解決するよう呼びかけ、10万8000人の登録されたブータン難民のうち、大半の再定住が実現できるように、複数年にわたって関与していくと発表した。

国際連帯と負担共有が果たす役割の重要性を踏まえ、コア・グループのメンバーは、あらゆる形の恒久的解決策を促進するため、ネパール、ブータン両政府と緊密に協力しながら活動したいという意向を繰り返し述べた。コア・グループのメンバー国の中には、ブータンへの帰還活動にいつでも支援を提供する用意のある国もある。

全関係者の協力と関与により、2010年末時点で、4万人以上のブータン難民の第三国定住が実現した。

## 2.2.3 長期化した難民状況への着目

UNHCRの保護対象となっている難民の半数以上は、自分が置かれている状況への解決策がただちに見つかる見込みがないまま、何年、何十年も亡命生活を送っている。世界中には、何百万人もの長期化する難民状況におかれた難民が生活しているが、彼・彼女らの苦境こそがUNHCRと国際社会が直面する最大のチャレンジとなっている。より効果的で公平な方法で問題に取り組むには、国際社会が以下の件に取り組むことが必要である。それは、国際連帯と責任共有の原則、協力と連携、国際的人権規範に従って行動を起こすこと、そして多様で包括的な解決策を模索することである。

2009年にUNHCR執行委員会が発表した「長期化する難民状況に対する結論」は、長期化する難民状況が、難民が直面するリスクを高める可能性があることをあらためて指摘している。そして、難民の苦境を解決する実務的、包括的アプローチを見出し、恒久的解決策を見出すために、国際的な努力と協調を倍増する必要があることを強調している。また、各国政府やUNHCRに対し、負担と責任の国際共有の精神にしたがって、第三国定住の戦略的活用と活用の拡大に向けて積極的に取り組むよう提言している。そして、各国政府に対し、第三国定住受け入れ枠をもっと多く提供するよう提言し、長期にわたって難民として暮らしている人々が、自身が

難民であるとの主張を詳細に明言できないことがあるということ踏まえ、柔軟な第三国定住基準を模索するように要請した。

2008年12月、難民高等弁務官による保護の課題に関する対話は、長期化する難民状況に焦点を当てた。この対話は、このような状況を生じさせる様々な否定的影響を検討し、これを解決するためにどのような機会が新たに生まれようとしているかを特定した。<sup>11</sup> 高等弁務官はまた、世界各地で難民が長期間亡命生活を送っているなかで次の5つの状況に焦点を当てた「長期化した難民状況に関する特別イニシアチブ」を行うことを発表した。1つはイラン＝イスラム共和国とパキスタンに逃れたアフガニスタン難民、2つめはバングラデシュに逃れたミャンマー難民、3つめはセルビアに逃れたボスニア・クロアチア難民、4つめはタンザニア連合共和国に逃れたブルンジ難民、5つめは東スーダンに逃れたエリトリア難民である。<sup>12</sup> これらのうち、イラン＝イスラム共和国・パキスタン、バングラデシュ、そして東スーダンの3つの状況に対しては、第三国定住が恒久的解決策の不可欠な要素であると認識された。

5つの状況を最優先として特化はしたが、だからといって状況を改善し、世界中に存在する、長期化した状況にある難民に解決策を見出すというかねてからの課題からUNHCRの目をそらすものではない。

## 2.2.4 都市に暮らす難民

2009年に発表されたUNHCRの都市に暮らす難民に関する政策の改訂版は、都市部に暮らす難民が第三国定住のニーズを抱えていることの確認を含め、彼・彼女らの問題に取り組む新たなアプローチを示したものである。このアプローチは、キャンプにいる難民に主として目を向けていた以前の政策からの大きな方向転換である。さらに、都市部に移動することは、キャンプにおいて生計を立てる手段・教育へのアクセス、そして身体的、物質的安全さえ欠如している現状に対する当然ともいえる反応であることを認めている。<sup>13</sup>

改訂版の政策は、「実効的な保護」が見つからない難民のための「二次的」移動またはある国を通過した後、他の国へ再び移動することの正当性をめぐる複雑な議論を再開させるものである。執行委員会決議第58号には、ある国で実効的な保護を得られている難民は、ふつう非正規な移動は行わないはずであると明記されており、第三国定住受入国の中には、非正規の移動をしたと思われる者を再定住させるのに躊躇している傾向も見られるが、その一方で、UNHCRは、提供されている保護が実際に有効なものかどうか慎重に評価されなければならないことを認識している。

<sup>11</sup> UNHCR「長期化した難民の状況(Protracted Refugee Situations)」(2008年11月20日)UNHCR/DPC/2008/Doc.02. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d.html>

<sup>12</sup> 優先的であるとされる5つの状況の概略については、UNHCR「長期化した難民の状況 高等弁務官のイニシアチブ(Protracted Refugee Situations. High Commissioner's Initiative)」(2008年12月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496f041d.html> 参照。

<sup>13</sup> UNHCR「都市に暮らす難民に関するUNHCR政策(UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas)」(2009年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>



## 有効な保護

「健全で、尊厳ある状態で生活することが不可能な難民、また、一定の合理的な期間にわたって庇護国内で、あるいは庇護国から恒久的解決策を見つけれられる現実的な見込みがない難民は、有効な保護を見つけたと考えることはできない。難民が、現在暮らしている一次庇護国ではいっしょに暮らせる立場にない直近の家族といっしょに暮らすため移動する場合、難民が、目的地の国とそれ以外の強い繋がりがあつたため移動する場合、継続的移動も正当なものといえるだろう。」<sup>14</sup>

第三国定住を必要としている難民に対し、どこにいるかにかかわらず、第三国定住プロセスに公平かつ透明性の高いアクセスを提供することは、世界規模で活動するUNHCRにとって最優先事項である。UNHCRの都市政策は、第三国定住の効果的で公平な運営が都市部の環境においては特に難しい場合があることを認めている。総じて、誰が難民であるか特定するのが難しいからだが、より具体的には、難民の中でも最も弱い立場に置かれた者は最も目につきにくく、自ら声を上げることがないという事情がある。

都市環境で難民を正確かつ継続的に登録することは、第三国定住の検討を含め、保護を提供するうえで必要不可欠である。これは、弱い立場に置かれ、第三国定住が最も適切な保護形態と思われる難民にコンタクトを取り、彼・彼女らの身分事項を確認し、必要なら専門の機関に委託することによって補完されなければならない。NGOその他のパートナーが参加することが決定的に重要である。特に医療支援や社会・法律カウンセリングを提供している組織は不可欠である。身分事項の確認方法とパートナーについては4章で詳しく述べる。

非現実的な期待と、そのような期待が治安上の問題を招くのを避けるため、UNHCRは、すべての難民が第三国定住の展望とプロセスについてしっかり説明を受け、理解するように努めている。都市部では、難民とコミュニケーションをとることはさらに難しく、都市部それぞれの実情に合うように第三国定住活動を適合させ、第三国定住に伴うリスクを軽減するように運営しなければならない。第三国定住プロセスにすでに乗っている難民は、受け入れられるかどうかの結果が出るまでのあいだ、自立に向けた活動や学習に積極的に取り組むことが奨励され、他の解決策の可能性が存在する場合には、それについても実現可能性を模索することも要請されることになろう。

都市に住む難民に関する政策の改訂版と2009年の高等弁務官による保護の課題に関する対話に引き続き、UNHCRは、「パイロット・サイト」として、7つの都市を選び、パートナーと共に特別な努力を払う用意があることを発表した。その7つの都市とは、ナイロビ、デサンパルドス（サンホセ）、クアラルンプール、デュシャンベ、モスクワ、サンクトペテルブルグ、カイロである。

<sup>14</sup> 同上、第154段落

## 2.3 UNHCRにおける第三国定住のグローバルマネジメントの強化

世界協議や「難民保護への課題」が提言した第三国定住の拡大と効率的活用を含め、恒久的解決策を見出す努力を強化するには、難民を再定住させるUNHCR自身の能力を拡大させる必要があった。第三国定住オペレーションの数はかなり増加し、政策指針の策定に加えUNHCRはそのオペレーション能力と世界規模での第三国定住活動のマネジメントを強化してきた。

多年次にわたる計画の立案、身分事項の特定の向上、難民の第三国定住選考処理能力の拡大、包括的解決策戦略の中での第三国定住の役割の強化に重点的に取り組んだことすべてが、第三国定住を必要とする人々の特定と受入国への候補者リスト提出を飛躍的に増やすことに役だった。

### 2.3.1 UNHCR-ICMC第三国定住職員派遣スキーム

UNHCRは、1997年に職員派遣スキームを設け、より多くの難民を第三国定住の候補者として受入国に提出できるようにするとともに、NGOの有能な人材がUNHCRの第三国定住現地活動において経験を積む機会を提供した。

この職員派遣スキームは、様々なNGOや政府で働いた経験のある熟練した人材をUNHCR現地事務所へ派遣し、それによって組織間の協力と専門知識の共有を強化する機会を提供する。UNHCR現地事務所へ派遣された人は、UNHCRの第三国定住プログラムがどのような役割を果たしているかについて理解を深めることができ、UNHCRは、派遣員が持っている難民の受入国・庇護国での地域活動で得た経験から利益を得る。

国際カトリック移民委員会（ICMC）は1998年から、職員派遣スキームを施行しており、時の経過にともなってこのスキームが成長、変化するのに応じて、スキームを管理する新たな手段を生み出してきた。職員派遣スキームは現在UNHCR事務所にとって重要なものであり、第三国定住のケースを特定し、評価し、受入国に提出するUNHCRの能力を高める役割を果たすものとなっている。<sup>15</sup>



UNHCRのもとで第三国定住の活動を行う人々の正式な立場は異なるかもしれないが、このハンドブックを通して、「職員」とは、正規の職員、期間契約社員、コンサルタント、出向員、派遣員、その他の系列の従業員、UNHCRのもとで働くよう特別に選定された事業実施パートナーの職員を含めた表現である。

<sup>15</sup> 職員派遣スキームの詳細については、<http://www.icmc.net/> と本ハンドブックの8章を参照。保護活動の基本的能力の強化(保護要員増派プロジェクト (Surge Protection Capacity Project))、難民認定(RSD)活動の支援にも同様の職員派遣スキームが整備されている。

## 2.3.2 機構改革

UNHCRは、第三国定住プロセスにおけるすべての段階を強化するため、いくつかの重要な機構改革を行い、運用手順と保障措置を重視することとした。

### 第三国定住事業の格上げと第三国定住部の設置

2006年、UNHCR本部の第三国定住課は第三国定住部に格上げされた。その目的は、世界的な第三国定住活動の実施を向上させることと、UNHCRの活動内での第三国定住が果たす重要な役割を反映させることであった。

第三国定住を実現するうえで、統一性と一貫性を世界規模で確保するために、UNHCRは政策策定能力と、地域監督能力を強化してきた。これによりUNHCRは、現地活動を支援するためにガイドラインと運用ツールを開発する能力が向上した。地域局間を含めた本部内での連携もまた、強化された。とりわけ、定期的な会合を行うことによって、政策や手続きの策定についてのコミュニケーションと連携が改善され、第三国定住活動に関連したオペレーション上のコミュニケーションの一貫性を確保することができるようになってきている。

### 地域第三国定住拠点の設立

UNHCR本部と現地事務所との緊密な連携は、政策とオペレーション上の目的の両方の観点から重要である。UNHCRは、第三国定住に関わる事務所の数と、再定住した難民の人数が大幅に増加した地域での連携と計画・立案能力を向上させるため**地域第三国定住拠点**を設立した。<sup>16</sup>こうした地域第三国定住拠点は、受入国に提出する第三国定住の候補者のケースを地域単位で管理し、世界全体の政策の地域レベルでの実施を調整し、それによって第三国定住選考手続きの一貫性と透明性を高める役割を担っている。さらに、地域第三国定住拠点は第三国定住オペレーション能力を補強する役割も担っている。小国におけるオペレーションではこれは特に重要となっている。

連携を容易にし、計画立案について話し合う場を提供するため、UNHCRは、第三国定住を実施している各地域で、第三国定住に関する地域戦略的計画立案会議を開催している。これらの会議では、当該地域特有の問題や困難に焦点があてられている。

## 2.3.3 オペレーション・ツール

UNHCRは、第三国定住オペレーションのマネジメントのための新たな手段を発達させてきた。UNHCRは、身分事項の確認と第三国定住受入国への紹介手続きを合理化する、選考手続きの信頼性と安定性を高めるため不正防止計画を導入する、職員の専門性を強化するための第三国定住研修プログラムを策定する、第三国定住活動に役立つリソースを増やす、などの措置を講じてきた。UNHCRは、NGOとの

<sup>16</sup> 現在、ナイロビ(ケニア)とベイルート(レバノン)に地域第三国定住拠点それぞれ1つずつ置かれている。これらは、地域支援拠点とも呼ばれる。また、地域第三国定住官が、アルマトイ(カザフスタン)、バンコク(タイ)、ダカール(セネガル)、キンシャサ(コンゴ民主共和国)、そしてプレトリア(南アフリカ)に配置されている。

パートナーシップ協定も拡大した。こうした動きは、本ハンドブックのオペレーションに関する章の中で紹介する。同章では、第三国定住の各段階についても詳しく述べる。ここでは、いつかのオペレーション・ツールについて、全世界に適用されているという性格上言及する必要がある。具体的には、世界で使用されている基本となる標準運用手順 (SOPs)、プログレス (*proGres*) 難民登録データベース、不正撲滅活動、「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」(HRIT)、緊急時一時滞在施設である。

### 第三国定住に関する標準運用手順(SOPs)

第三国定住に関する基本的標準運用手順<sup>17</sup>は、UNHCR第三国定住部が策定した。その目的は、第三国定住を運用するうえでの世界規模での標準化、透明性、そして予測可能性を確保し、不正行為の可能性を最小限にするための手続き上の保障措置を強化することにある。これまでSOPは現地事務所独自で考案されていたが、支援を行うにあたっての欠落部分を特定するうえで大きな障壁となっていた。世界中で適用されるベースライン・SOPは、オペレーションの最低限の基準を定めており、それに従ってすべてのオペレーションは評価される。オペレーションの規模や現地の実情に応じて事業所独自で手順を改良する余地は残しながらも、ベースライン・SOPは2007年後半に導入されたが、第三国定住政策の変化を反映させるために、更新・改訂が継続して行われている。

### 第三国定住のマネジメントツールとしての「プログレス」の活用

プログレス (*proGres*) 登録データベースは、UNHCRの難民登録基準を向上させるために開発されたものであり、厳密には第三国定住用に作られたツールではない。しかし、十分に活用すれば、プログレスによって、最初の登録手続きから恒久的解決策の実施にいたるまで、個々の難民に関連した情報を追跡することができる。このデータベースは、包括的アプローチを取ることで、キャンプであれ都市部であれ、UNHCRのオペレーションや現場状況に幅広く対応することができる。すなわち、このデータベースによって、最初に到着した時点から、支援を提供し、難民認定を行い、ニーズをより具体的に特定し、家族構成の変化を簡単に更新し、第三国定住登録書式 (RRF) へデータ転送することができる。プログレスはまた、バイオメトリックス (生体認証) を導入して登録書類のセキュリティを強化し、内部監督の補助機能として不正監査機能を導入することによって、不正に対する有用な予防措置ともなっている。プログレスは、第三国定住のマネジメント全体の有用な手段である。電子記録については、4.7.4参照。

### 不正行為の撲滅

不正行為と、それに対する予防策や対応策は、第三国定住受入国にとってもUNHCRにとっても深刻な問題となっている。2004年、UNHCRは、保護と第三国定住の健全性を脅かした過去の第三国定住に関する不正行為の経験をもとに、「第三国定住不正行為防止行動計画」を策定した。この行動計画には、予防戦略と、それ

<sup>17</sup> UNHCR「第三国定住に関するベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」(2011年改訂)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

を実施するための手段が盛り込まれている。具体的には、登録から第三国定住にいたる手続きの処理、UNHCR職員、事業実施パートナー、難民に対する研修と意識啓発活動、不正を行った場合の結果に関する政策の立案などである。不正防止策は現在、すべての第三国定住オペレーションの標準運用手順に組み込まれている。こうした予防措置は不正行為を減らし、難民がその犠牲になることを防ぎ、不当な申し立てから無実の職員を守り、UNHCRの第三国定住活動の信頼性と有効性確保に寄与する。不正行為に対する予防措置については、4.4参照。

## リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール(HRIT)

「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」(HRIT)は、コミュニティベースの参加型リスク評価と個別リスク評価手法をリンクさせることで、リスクに直面している難民をUNHCRが的確に特定できるようにするために開発された。HRITと付属のユーザーガイドは、UNHCR職員や事業実施パートナーが、早急に保護介入が必要な危機に瀕する可能性の高い人を特定できるように設計されている。このツールは幅広く適用することができ、用途は第三国定住を必要としている難民の特定に限定されない。HRITについて詳しくは5.5.4参照。

## 緊急時一時滞在施設

ルフルマン(迫害の恐れのある地域への送還)、その他の緊急のリスクが難民に迫っている場合、UNHCRは緊急の第三国定住に頼ることを余儀なくされる。しかし、「緊急」のケースや「至急」のケースを受け入れる枠は限られており、緊急のケースを第三国定住に付すUNHCRの能力も限られている。緊急第三国定住の利用は、セキュリティ審査規定などといった手続き上の制約によっていっそう厳しく制限されている。それにより、第三国定住受入国への入国許可の判断が遅れることがある。治安状況が悪化し、第三国定住受入国から派遣された選考団が庇護国に暮らす難民に接触できない場合、あるいはその他の理由で接触できない場合もある。以上のような要素が組み合わさることで、難民の中には避難国での在留期間が長くなり、適切な保護が受けられないリスクにいっそうさらされることになる。

保護提供能力を高めるために、UNHCRは、第三国定住の手続きの処理を容易に進められるよう難民を一時的に避難させる協定を締結した。これまで2つの緊急時一時滞在施設モデルが整備されている。1つは、緊急時一時滞在センター(ETC)モデルであり、ルーマニアやスロバキア共和国などに設置されたものであり、避難してきた難民を収容する物理的施設からなる。もう1つは、フィリピンに存在するような緊急時一時滞在メカニズム(ETM)であり、それ自体は施設ではないため、難民は様々なタイプの住居に身を寄せることになる。緊急時一時滞在施設(ETF)は、この両方の状況を指す用語である。

このETFについての初の三者協定は、2008年11月、UNHCR、ルーマニア政府、国際移住機関(IOM)によって締結された。これにより、無期限で最大200人の受け入れ可能な緊急時一時滞在センター(ETC)がティミショアラに設立された。同

<sup>18</sup> 緊急時第三国定住に関する数字、必要性、おもな困難に関するさらに詳しい情報は、UNHCR「緊急時第三国定住と緊急時一時滞在施設の使用(Emergency Resettlement and the Use of Temporary Evacuation Transit Facilities)」(2010年5月19日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bf3adf2.html> 参照。

様の協定が2009年にフィリピンでも結ばれ、マニラに施設が建設された。2010年にはスロバキア共和国とも締結、フメネに施設を建設する協定が締結された。<sup>18</sup>

ETFへの避難は以下のような長所がある：

- UNHCRの関心対象となっている個人または集団に対し、迅速かつ効果的な保護を提供できる。
- 責任共有、負担共有を明確な形で示し、ETFがなければ緊急時第三国定住に関わらなかった国もETFからの難民を受け入れることができるようになる。
- 庇護された状況が妨げとなって第三国定住の手続きを進められなかった難民集団へのアクセスを提供する。
- 第三国定住までの間、難民が各種サービスや支援を受けられるような安全で身体的安全が確保された環境で生活することを可能にする。
- 第三国定住受入国に対し、面接、文化面のオリエンテーション講座、語学研修といった第三国定住の手順が最良の状態に進められるような、安全で身体的安全が確保された場所を提供することができる。
- UNHCR、IOM、事業実施パートナー（IPs）が、世界の最も不安定な状況からやってくる難民に基本的なサービスや支援を提供することを可能にする。こうした難民の中には、一次庇護国において生命、自由、安全な生活が脅かされている者も含まれる。
- ETFを設置した国に、第三国定住への関与を促すことができる。

緊急時第三国定住活動が効率のかつ予測可能で組織的な形で実施され、想定されなかったネガティブな影響が生じるのを最小限に抑えるためには、避難プロセス全体を通じて、UNHCR現地職員、ETF職員、UNHCR本部が積極的に連携する必要がある。

避難を実現するには、通常、事前に、第三国定住受入国から、当該難民と面接を行うか書類審査によってそのケースを検討する旨の合意を得なければならない。これは、受け入れを拒否されるリスクを少なくするとともに、ETFで難民が行き場を失ってしまう危険を緩和する目的がある。ETFで難民が行き場を失ってしまうと、プロセス全体が危険にさらされる。<sup>19</sup>例外的に、難民が第三国定住受入国が見つかる前に避難する場合もある。避難手続きに関する詳しい説明は、7.6.4参照。

## 2.4 第三国定住基盤のさらなる拡大

第三国定住受入国数は1980年代における従来の10カ国から25カ国に増え、これらの国は、第三国定住プログラムをすでに設けたり、その実施を誓約するなどしている。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 三者協定の中には、もし解決策が見つからないまま難民があまりにも長期間内に滞在した場合、受け入れ先の国が新たなケースの受け入れを中止することを許可する条項が含まれているものもある。中止されているあいだは、未処理件数が合意されたレベルに下がるまでの間、新たな難民がETFに来ることができなくなる。

<sup>20</sup> 現在の第三国定住の傾向と数字に関する詳しい説明は、「第三国定住概況報告書(Resettlement Fact Sheet)」参照。UNHCRイントラネット「恒久的解決策(Durable Solutions)」という見出しの「第三国定住(Resettlement)」ページにアクセスするか、UNHCRウェブサイト <http://unhcr.org> の「第三国定住」ページの「第三国定住に関するよくある質問(Frequently Asked Questions about Resettlement)」にアクセスすると見ることができる。

## 世界中の第三国定住受入国（2010年12月時点）

アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、\*ブルガリア、カナダ、チリ、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、フランス、\*ハンガリー、アイスランド、アイルランド、日本（パイロット・プロジェクト）、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、パラグアイ、ポルトガル、ルーマニア、スペイン、スウェーデン、英国、ウルグアイ、アメリカ合衆国

\*2012年12月より実施

しかし、総第三国定住件数や、各国が提供する「割り当て」枠は、第三国定住が必要だと判断された難民の数や、UNHCRがこれまで拡大し、今後実現すると思われる第三国定住候補者リスト作成能力に追いついていない。

UNHCRは、このギャップを埋めるために次の3つの努力を並行して続けている。

- より多くの国に第三国定住プログラムを設けるよう（またはUNHCRからの第三国定住申請をアド・ホックに検討するよう）促す
- 第三国定住受入国に既存の（1年または多年次の）第三国定住プログラムの拡大を要請する
- 利用できる第三国定住枠が限られていることを考慮し、第三国定住のニーズに対する対応や受入国に提出する候補者に優先順位を付ける

ATCRフォーラムも、第三国定住の拡大を促進し、新たな第三国定住受入国を支援するうえで極めて重大な役割を果たしている。1990年代後半に第三国定住受入国を増やすため大掛かりな働きかけを行って以来、域内諸国に対し、第三国定住への参加を促す2つの大きな地域イニシアチブが取り組まれた。1つはラテンアメリカ連帯第三国定住プログラムであり、もう1つは欧州連合同第三国定住プログラムの提案である。

## 2.4.1 連帯第三国定住プログラム

2004年11月、難民に関するカルタヘナ宣言から20周年に当たる日、メキシコ行動計画（MPA）がラテンアメリカ20カ国によって採択された。MPAは、その地域にとって革新的保護イニシアチブである。これは、難民と国内避難民両方の移動を俎上に載せ、都市部と辺境地帯に焦点を当てている。MPAはまた、自身の連帯第三国定住プログラムを通して当該地域での第三国定住に新たな刺激を与えた。チリとブラジルは2002年から少人数の難民を再定住させてきたが、いずれも割り当て数を増やし、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイもこれに加わった。

このプログラムの主な原則となっているのは、責任の共有、国際連帯、当該地域での第三国定住の戦略的活用の促進である。第三国定住は、これまで最大級の人数の庇護希望者や難民を受け入れてきた3カ国（コスタリカ、エクアドル、ベネズエラ）が難民受け入れの余力を維持する働きをしている。連帯第三国定住プログラムは、ラテンアメリカで大勢の難民を受け入れている国々を支援したいという同地域の国々の意志の具体的な表現といえる。本プログラムは既存のプログラムの基盤を強化し、ラテンアメリカの新たな第三国定住受入国の受け入れ能力を開拓するために、実績ある第三国定住受入国から資金的・技術的支援を受けている。

## 2.4.2 ヨーロッパの第三国定住とヨーロッパ難民基金

UNHCR、政府、NGOは、欧州委員会と緊密に協力しながら、欧州連合加盟国に対し第三国定住に携わるように促し、第三国定住を受け入れてきた国々に対しては受け入れ枠の数を増やすよう働きかけている。

欧州委員会のヨーロッパ難民基金は現在、第三国定住を実施する加盟国に対し様々な形で資金援助を行い、難民カテゴリーに応じて第三国定住の資金を割り当てている。

こうしたイニシアチブは、ヨーロッパにおける新規の第三国定住受入国の出現を支援した。チェコ共和国、フランス、ルーマニア、ポルトガル、スペイン、ブルガリア、ハンガリーといった国がこれに含まれる。しかし、ヨーロッパの受け入れ場所の総数は依然として比較的少ないままである。



### 基本文献

- UNHCR「難民の第三国定住 難民の受け入れと社会統合のための国際ハンドブック (*Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration*)」(2010年10月 第1版) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>
- UNHCR「長期化した難民の状況 (*Protracted Refugee Situations*)」(2008年11月20日) UNHCR/DPC/2008/Doc. 02, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492fb92d2.html>
- UNHCR「長期化した難民の状況 高等弁務官のイニシアチブ (*Protracted Refugee Situations. High Commissioner's Initiative*)」(2008年12月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496f041d2.html>
- UNHCR「都市に暮らす難民に関するUNHCR政策 (*UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*)」(2009年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f72.html>
- UNHCR「第三国定住進捗状況報告書 (*Progress report on resettlement*)」(2010年5月31日) EC/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html>
- UNHCR「世界第三国定住ニーズ予測2011年 (*Projected Global Resettlement Needs 2011*)」(2010年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html>

## 2.5 現在の第三国定住状況と課題

ニーズがあり、政治的意思が存在する場合には、第三国定住は早急かつ効果的に行うことが可能であることを歴史は示している。国際社会が、第三国定住の戦略的活用の可能性に対する認識を新たにしているという考察に従って、UNHCRは、保護の枠組み全体の中でこの重要な手段が果たす役割を強化してきた。第三国定住は、世界中のUNHCRの大半の事務所で、オペレーションの一部をなしている。

第三国定住に対する関心が再び高まったことで、それが提供する機会とともに乗り越えるべき課題も浮かび上がってきた。

## 縮みゆく保護空間、縮みゆく人道保護空間、提供される恒久的解決策の減少

第三国定住はつねに、難民保護という文脈全体の中で検討されなければならない。そして、この全体の保護環境の中に大きな問題が存在している。国際保護を取り巻く環境は依然として様々な面で制限的であり、それが、今日的な課題を投げかけ、第三国定住を含む恒久的解決策の模索に影響を及ぼしている。過去十年間、国内避難民は相当程度増加し、難民の総数は減少していない。これは、提供される恒久的解決策が減少していることの反映である。<sup>21</sup>

難民と庇護希望者は、1980年代以降導入された非正規な移住を制限しようとする施策によって等しく影響を受けている。この施策によって、難民申請と非正規な移住は非常に政治的色彩を帯びることとなり、保護空間全体が収縮していった。こうした施策には、徹底的な国境監視、海外への連絡官、「阻止」官の派遣、査証制度の厳格化、そして難民を輸送した旅客輸送会社に対する制裁が含まれる。正規入国の選択肢の幅が狭められたことで、難民が密航業者や人身取引業者に頼って越境する傾向が強まった。UNHCRは、移住を統制・管理する施策に、難民や庇護希望者が、領域へのアクセスと、庇護手続きへのアクセスを確保するための保障措置を組み入れる必要があることを強く主張してきた。

国際的人道空間自体も収縮している。アフリカ、アジア、中東全土で現在も続いている紛争、危機、不安定によって、UNHCRの関心対象者へのアクセスが妨げられ、人道支援を行っている者が危機にさらされている。<sup>22</sup>

第三国定住の可能性は、身分や安全が確保されていない多くの難民に多大なる期待を与えることとなる。不正行為を告発する行為、手続きの遅れ、出国の遅延、第三国定住申請の不許可も、現地のUNHCRやパートナーの職員の安全を脅かす要因となりうる。

多くの難民の出身国では、和平プロセスの行き詰りや頓挫、地雷の存在、不十分な登録制度、不十分な受け入れ能力、サービスや生計を立てる手段を手に入れる機会の不足が、帰還や再統合の成功を阻んでいる。UNHCRの「2009年グローバル・トレンド」によると、2009年にUNHCRの支援を受けて出身国に自主帰還した難民はわずか25万1500人にとどまり、2008年次の半分以下、1990年以来最低の数字となった。<sup>23</sup>

社会統合が一部のアフリカの難民にとっての現実的な解決策として浮かび上がったものの、<sup>24</sup> 受入国の厳しい経済状態は、社会的・政治的要素と相まって、世界中の多くの地域で、難民が完全に自立していけるという見通しを難しくしている。自主

<sup>21</sup> UNHCRの「2009年グローバルレポート」17頁によると、「2009年初頭、UNHCRの関心対象者は3600万人以上存在し(記録上過去最大)、そのうち1040万人ほどはが難民であった。紛争が原因で自国から移動を強いられた者は2600万人に達したと推定され、そのうち1550万人がUNHCRの保護や支援を受けた。」<http://www.unhcr.org/gr09/index.html>

<sup>22</sup> 現在の保護を取り巻く環境の詳細については、UNHCR「国際保護に関する覚書：高等弁務官による報告(Notes on international protection : report /by the High Commissioner)」(2010年6月30日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabe2.html> 参照。

<sup>23</sup> UNHCR「2009年グローバル・トレンド：難民、国内避難民および無国籍者(2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons)」(2010年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caee652.html>

<sup>24</sup> タンザニア連合共和国は、この難民状況に対する包括的解決策として16万2000人のブルンジ人を帰化させた。UNHCRの支援の下、さらに5万3000人のブルンジ難民の帰還が決まった。

帰還と社会統合の機会が欠けたまま、第三国定住のニーズは増え続けている。

### 第三国定住ニーズと第三国定住受入枠とのギャップ

1990年代半ば以降、第三国定住枠と出国数はいずれも相当程度増加している。

新しい第三国定住受入国の増えることは歓迎すべきことであるが、第三国定住受入枠の総数は第三国定住ニーズの増加に追いついていない。2010年、UNHCRは今後数年間で第三国定住を必要とする難民は80万人を超えると予想している。第三国定住の枠は年間およそ8万人分しかないことから、解決策のない脆弱な立場にある難民との間に巨大なギャップが存在することがわかる。<sup>25</sup>UNHCRと第三国定住パートナーは、このギャップを埋めるためにさらなる機会を模索し続けている。

### 保安面の懸念

保安面への懸念が最重要事項として浮かび上がってきたのは、特に2001年9月11日にアメリカ合衆国で発生した同時多発テロ以降である。テロへの懸念に対する対応として、難民の定義、特に除外条項の規定について、限定的に解釈、適用する国が出てきている。第三国定住の文脈においては、保安面の懸念や国内の政治圧力も、手続きの処理を長期化させ、ある種の難民集団について選択肢を狭める要因となっている。

### プロセスにおける不正行為

難民の地位と第三国定住受け入れ枠は貴重な商品といえる。特に深刻な貧困状態にある国であってはその傾向は強い。そうした国では、手段を問わず利益を得たいという誘惑はかなり強く存在しているといえる。それが、第三国定住プロセスを不正行為の標的としてしまっている。UNHCRは、第三国定住の健全さを守るため、不正と汚職を撲滅するという断固たる姿勢で臨んできた。<sup>26</sup>しかし、不正の可能性があるということは、第三国定住のニーズが存在しているところで第三国定住を縮小する理由にはならない。

### 社会統合の課題

第三国定住が真の恒久的解決策となるには、第三国定住難民が新たなコミュニティで統合するのを支援する必要がある。定住した難民の社会統合が成功するかどうかは、受け入れた国にとっての大きな関心事である。また難民を受け入れるための構造的能力を発達させることは、新しい第三国定住受入国の課題といえる。

UNHCRは、定住後の難民それぞれの社会統合ニーズに各国の注意を向けさせようと努力してきた。また、友好的なコミュニティの形成と建設的な社会統合を涵養するため双方向のやり取りに重点を置いた社会統合プログラムを奨励しようと努力してきた。関心対象者に対する否定的な社会の態度は、保護環境を脅かし、

<sup>25</sup> 2009年、8万4657人の難民が、受け入れを表明した24カ国に向けて出国した。これは1990年代初期以降最大数である。統計およびニーズ予測については、UNHCR「UNHCR世界第三国定住ニーズ予測2011（UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2011）」(2010年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5acc3e2.html> および以降の各年の予測参照。

<sup>26</sup> UNHCR「政策および手続きに関するガイドライン：難民による第三国定住不正行為への対応(Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees)」(2008年3月)、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html> 参照。

UNHCRが特定の地域出身の難民のために第三国定住受け入れ先を確保することを困難にする。人種差別やそれに類する不寛容は、国外脱出のごく一般的な原因であり、新たな第三国定住コミュニティへの社会統合プロセスを含めた、強制移動サイクルのその後の段階において難民をリスクに直面させる要因ともなる。<sup>27</sup>

### 第三国定住の効果的マネジメント

第三国定住の効果的マネジメントには、避難国、第三国定住受入国、NGOその他のパートナー組織、難民自身など、様々なアクターが積極的に協力することが求められる。

しかし、どんな共同作業にも課題はある。避難国の政府は概して協力的であるが、中には、UNHCRや第三国定住受入国が難民に接触するのを制限したり、難民の出国を阻んだり、第三国定住受入国における手続きの処理を全体として損なうような制約を課す政府もある。

第三国定住受入国が採用している差別的選定基準が、最も危機的状況にある難民の第三国定住へのアクセスを制限してしまう可能性もある。そうすると、世界の第三国定住プログラム全体に悪影響を及ぼすことになる。個々の第三国定住ケースの処理時間は依然として長く、受け入れられるかどうか予測し難い。この現状は、緊急時ケース、切迫したケースに特に悪影響を及ぼす。制約と遅延は、プロセスのどの段階においても、効果的な保護を妨げる要因となりうる。

UNHCRと第三国定住にかかわるパートナーは、協力の強化と多年次計画の立案、パートナーシップの強化を通じて、保護の提供の改善と、効果的な案件処理を通じて、こうした課題を克服すべく努力を継続している。

### 推奨文献

- UNHCR「第三国定住に関するよくある質問 (*Frequently Asked Questions about Resettlement*)」(2009年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ac0d7e52.html>
- UNHCR「国際保護に関する覚書 高等弁務官による報告 (*Note on international protection: report /by the High Commissioner*)」(2010年6月30日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caaeabe2.html>
- UNHCR「2009年グローバル・トレンド：難民、国内避難民および無国籍者 (*2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*)」(2010年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4caee6552.html>
- UNHCR「第三国定住進捗状況報告書 (*Progress report on resettlement*)」(2010年5月31日) EC/61/SC/CRP.11, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c5ac6942.html>



<sup>27</sup> UNHCR「戦略的アプローチを通じた人種主義、人種差別、外国人排斥、それに類する不寛容との闘い (*Combating Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance through a Strategic Approach*)」(2009年12月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b30931d2.html>



# 第3章





## 第3章 難民の地位と第三国定住

### はじめに

UNHCRに付託された任務（マンドート）にもとづく難民認定は、ごくわずかな例外を除き、第三国定住を検討するための前提条件である。

ある難民について第三国定住を含めた恒久的解決策を検討する場合、事前に当該難民について難民に該当すると個別に認定されているのが通例である。しかし、第三国定住を旨とする前にあらためてその決定を精査し、明確化する必要がある場合がある。実務において、第三国定住担当職員とその他の保護担当職員は緊密に協力して、第三国定住に付そうとしている一人ひとりについて、第三国定住を旨とする前に、個別認定であれ集団認定であれ、その人物が難民と認定されていること、除外要素についての慎重な検討が済んでいること、ケースについての十分な身分事項の確認が行われていることを確認する必要がある。



**難民認定（RSD）手続き**：ある個人が国内法および国際法にしたがってある個人が難民であるかどうかを判断するために国やUNHCRが行う法的・行政手続き。

### 目的

本章の目的は、以下の点を概観することにある。

- 第三国定住にとっての難民認定の重要性
- 難民該当性と難民基準の主たる要素
- 除外条項と各条項の適用
- 難民該当性の優れた法的分析の特徴

5章は、第三国定住が最適な恒久的解決策である場合の特定について考察する。

## 本章の構成

|  |            |
|--|------------|
| <b>3.1 第三国定住を検討するための前提条件としての難民の地位</b>              | <b>75</b>  |
| 3.1.1 条約難民の地位とUNHCR事務所規程上の難民の地位                    | 75         |
| 3.1.2 無国籍の認定                                       | 76         |
| 3.1.3 UNHCR事務所規程上の難民の地位と第三国定住                      | 76         |
| 3.1.4 不正予防措置としての難民認定と第三国定住の分離                      | 78         |
| 3.1.5 家族の再統合に関連した派生的地位                             | 79         |
| <b>3.2 誰が難民であるか？UNHCR任務遂行上の難民認定</b>                | <b>80</b>  |
| 3.2.1 難民条約第1条A項(2)の難民                              | 80         |
| 3.2.2 広義の難民の定義にもとづく難民                              | 80         |
| 3.2.3 地域的文書に規定された難民定義                              | 81         |
| 3.2.4 UNHCRの難民認定の流れ                                | 81         |
| <b>3.3 難民条約の難民の定義</b>                              | <b>82</b>  |
| 3.3.1 国籍の国または常居所の外に居ること                            | 82         |
| 3.3.2 十分に理由のある恐怖を有していること                           | 83         |
| 3.3.3 迫害   | 83         |
| 3.3.4 難民条約の根拠-「因果関係」要件                             | 84         |
| 3.3.5 国内避難または移住の選択可能性                              | 87         |
| <b>3.4 広義の難民の定義にもとづく難民該当性</b>                      | <b>88</b>  |
| <b>3.5 国際難民法にもとづく難民の地位からの除外</b>                    | <b>89</b>  |
| 3.5.1 第1条F項の除外条項                                   | 90         |
| 3.5.2 難民条約第1条F項の適用                                 | 92         |
| 3.5.3 第1条F項の分析枠組み                                  | 93         |
| 3.5.4 除外による帰結                                      | 95         |
| <b>3.6 特別な考慮事項</b>                                 | <b>96</b>  |
| 3.6.1 申請者が子どもであった時に犯した行為の除外                        | 96         |
| 3.6.2 元戦闘員   | 96         |
| 3.6.3 大量避難状況における除外条項の運用                            | 97         |
| 3.6.4 暴力犯罪に係る集団または組織の構成員である場合                      | 98         |
| 3.6.5 除外とテロリズム行為                                   | 98         |
| 3.6.6 犯罪行為に関与した、あるいは刑事訴訟手続きに付されている申請者              | 99         |
| <b>3.7 除外と第三国定住</b>                                | <b>100</b> |
| 3.7.1 除外事由が適用されるケースにおける<br>第三国定住候補者リスト提出に関わる標準運用手順 | 101        |
| <b>3.8 質の高い難民認定評価書の重要性</b>                         | <b>102</b> |
| 3.8.1 難民の主張の評価と報告書作成                               | 102        |
| 3.8.2 法的分析   | 102        |
| 3.8.3 出身国情報  | 103        |
| 3.8.4 十分な裏付けのある難民認定評価書の重要性                         | 104        |

## 3.1 第三国定住を検討するための前提条件としての難民の地位

### 第三国定住の検討のための前提条件

- 申請者がUNHCRにより難民として認定されていること\*
- すべての恒久的解決策についての見通しの評価が実施され、その結果第三国定住が最適な解決策であることが確認されていること。
- \* ただし、難民ではないが第三国定住が最適な恒久的解決策と考えられる無国籍者の場合や、難民ではないが特定の扶養家族との家族の結合を維持するために第三国定住を行う場合は、これに当たらない。

UNHCRの下で行われる第三国定住は、国際保護を継続して受ける必要があるUNHCR事務所規程上の難民（マנדート難民）に限定される。無国籍者が第三国定住候補者として提出される場合、事前にUNHCR任務遂行上の難民に該当すると認定されているようにすることが不可欠である。

難民認定が前提条件とならない限られた場合は、難民でない無国籍者と、難民に該当しないが難民の家族である一定の扶養者である。第三国定住の枠組みでの家族の再統合の場合を含め、家族という枠組みに入っている限りにおいては、当該の家族のうちだれか1人がUNHCR任務遂行上の難民と認定されていれば十分である。

### 3.1.1 条約難民の地位とUNHCR事務所規程上の難民の地位

万国共通の難民の地位は、難民の地位に関する1951年の条約（以下「難民条約」）と1967年の議定書に準拠して決定される。難民条約の締約国は、誰が難民であり、したがって、難民条約上の権利と保護を付与されるべきかを決定する手続きを制定するなど、難民に対する具体的な義務を引き受けてきた。

誰が難民であるかの判断、すなわち難民条約にもとづく難民の地位の認定は、申請先の締約国の義務である。したがって、自国領域に到着した者の在留資格を決定し、特に、国際保護を受ける資格を有する条約難民かどうかを決定する一義的責任は国が有している。

しかし、UNHCRが、付与された任務にもとづいて関心対象者を特定する難民認定（RSD）を実施する場合もある。<sup>1</sup> UNHCRの任務にもとづく認定は、極めて重要な保護機能を担っており、第三国定住を含めた、恒久的解決策を実行するための前提条件である。

### UNHCRがこれまで難民認定を行ってきた国および状況

- 難民条約または同議定書の締約国でない国
- 難民条約締約国であるが、難民庇護手続きを整備していない国
- 難民条約締約国であるが、地理的制限を維持しているために難民認定手続きへのアクセスの一部が否定される場合

<sup>1</sup> 難民申請者、難民とならんで、帰還者、無国籍者、ある一定の状況下にある国内避難民も「UNHCRの関心対象者」に含まれる。

- 当該国の難民認定手続きに深刻な欠陥があり、難民として認定されない、あるいは認定されてもしかるべき保護が提供されず、難民に必要な保護が提供されないとしてUNHCRが判断した場合

このように、保護の欠落を埋めるためUNHCRが任務にもとづく難民認定を行うことが必要になる場合がある。

### 3.1.2 無国籍の認定

無国籍者の地位に関する1954年の条約<sup>2</sup>は、無国籍者の定義を規定し、彼・彼女らに付与すべき取扱いを定めているが、個々に無国籍かどうかを認定する専用の手続きの制定にはほとんど注意が払われてこなかった。

無国籍者の場合、彼・彼女らが移住者であるか、「自分自身の国」に在留しているかにかかわらず、実効性のある認定手続きが存在すれば権利が認められ、長期にわたる非正規な地位や収容といった法の狭間にいる状態を脱する機会が与えられる。それ以上に、無国籍者認定手続きが存在すれば、無国籍者が現在いる国においてであれ、他の国への入国（または再入国）を通じてであれ、恒久的解決に至る可能性も得られる。

しかし、移住状況にある無国籍者が、この無国籍者認定手続きにもとづく認定を通じて、同時に難民と認定されることもありうる。無国籍者が同時に難民でもある場合、高い基準に従って保護されるべきである。この高い基準とは、ほとんどの場合、国際難民法になろう。また、難民条約第33条に規定されたノン・ルフールマン原則が難民として認定される理由となるであろう。

無国籍者が難民認定手続きで難民でないと判定された場合であっても、第三国定住が妥当かどうか考慮する余地はある。しかし、第三国定住候補国との慎重な交渉を行わなければならない。さらに詳しい指針は、7.2.2に示している。<sup>3</sup>

### 3.1.3 UNHCR事務所規程上の難民の地位と第三国定住

UNHCRが、ある個人の難民該当性を検討する場合、難民条約の定義と、より幅広い難民の定義の両方を適用するが、UNHCR職員は、可能な限り難民条約にもとづく難民該当性の根拠を確認することをめざす。多くの国（第三国定住受入国を含む）が難民条約基準を満たさない難民に対する義務を引き受けない現状では、これはきわめて重要である。また、実際にも、より広い難民の定義にもとづいて難民と認定された人々を保護し、援助することは、UNHCRにとってより大きな困難が伴うと言える。

<sup>2</sup> 国連総会「無国籍者の地位に関する条約(Convention Relating to the Status of Stateless Persons)」(1954年9月28日) 360 U.N.T.S. 117. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3840.html>

<sup>3</sup> UNHCR「専門家ミーティング-無国籍者認定手続きと無国籍者の地位(結論の要約)Expert Meeting - Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons (Summary Conclusions)」(2010年12月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9022762.html>



UNHCRが、付与された任務にもとづいて認めた難民は、第三国定住を検討することが可能であるが、多くの第三国定住国が、自国の第三国定住プログラムを難民条約にもとづいて認定された難民に限定している点に留意することも重要である。したがって、現実には、第三国定住の見通しは、より広い難民定義のうちの一つに合致するとUNHCRが認めた難民に限定されることが多い。

## 集団認定されたUNHCR事務所規程上の難民

通常難民の地位は、個別に認定しなければならない。しかし、多数の集団が避難し、その状況からしてその集団の大多数の人々が全員難民であると考えられる状況もしばしば発生する。そのような状況では、ただちに保護と援助を提供しなければならない極めて切迫したニーズが存在し、純粋に実際的な理由から、集団の一人ひとりの構成員について個別に難民認定を行うことが不可能な場合もある。その場合の頼るべき手段は、当該集団の構成員全員を「一応の (*prima facie*)」難民（難民であることの反証が存在していない状態）と見なす集団難民認定である。言い換えると、この難民であることの推定は、当該集団の個々の構成員が、国際保護を必要とする難民であると考えられるということである。

たとえば、イラクでの紛争にともなう広範囲な暴力が大量逃避を誘発した。2007年、UNHCRはこの地域の数カ国でオペレーションを展開し、イラク南部、中部出身の庇護希望者に対して、差し迫った保護ニーズと除外要因がないか特定する、より詳細な登録後、「一応の (*prima facie*)」難民であることにもとづく認定を行う手続きを採用した。

## 集団認定の証明

集団認定にもとづいて難民と認定された者について第三国定住が検討される状況では、UNHCRは従来、通常、難民該当性の個別評価を行う必要があるという見解に立っていた。しかし、実際には多くの第三国定住国は、UNHCRの集団認定にもとづく難民の第三国定住候補者を受け入れてきた。

そのことからすれば、難民のケースに明らかな除外要素に認められないかぎり、難民該当性を個別に説明するのではなく、UNHCR事務所が受入国に提出された第三国定住候補者リストにおいて集団認定を証明するだけで足りると思われる。この趣旨からは、候補者リストの中に、集団認定を裏付ける条約上の根拠と、集団認定されたUNHCR事務所規程上の難民であることを根拠づける出身国の客観的状況について言及した標準的な文言を組み入れればこと足りると思われる。

「難民保護への課題」にもとづく行動プログラムは、第1条F項が適用されない集団避難状況で集団認定にもとづく難民に対してどのようにすればより柔軟な第三国定住基準が適用できるか検討するよう各国に要請し、「第三国定住の受け入れの意思を表明している国に対して第三国定住受け入れ割当てを増やし、難民集団の受け入れを多様化し、より柔軟性に富んだ第三国定住基準を導入することを要請する」ことを通じて特に第三国定住の機会の拡大を促進することによって、この政策のアプローチを後押ししている。<sup>4</sup> 他の文書でも、「第三国定住国は、それぞれの国の第

<sup>4</sup>「難民保護への課題 (*Agenda for Protection*)」ゴール3の目標6とゴール5の目標5行動4参照

第三国定住基準をUNHCRの任務と調和させ、それにより、独特の状況と集団認定された難民の第三国定住ニーズについてしかるべき配慮が払えるようにすることが求められる」と述べられている。<sup>5</sup>

集団避難以外の状況では、集団認定された難民に関する受入国に提出される第三国定住の候補者リストは、個別検討を行い難民の地位を確認し、難民認定の根拠をより詳細に文書化することが必要とされる。しかし、この確認作業は、個別の難民認定を意味するものではない。集団認定された難民が述べる主張の個々の内容を確認する手続きは、難民該当性を判断するための正式な難民認定プロセスとは異なる。それでも、難民該当性の検討に適用される実体的適正手続きの原則は、集団認定にもとづく難民が述べる主張の個々の要素を抜き出して掘り下げる第三国定住の面接においても重要である。

## 保護の継続的ニーズ

第三国定住は、恒久的解決策がない人々、したがって国際保護が継続的に必要な人々に限られる。

UNHCRが毎年行う保護評価では、集団認定にもとづく難民に保護ニーズが継続して存在するかどうかが検討される。すべてのオペレーションにおいて、第三国定住の検討が適切に行われることが、保護戦略全体の構成要素となっている。この継続的保護ニーズが存在するかどうかの検討の一環として、出身国に帰還した場合、その国の客観的状況により、当該集団の個々の構成員が依然として難民基準に該当する理由により、危険もしくはその他の深刻な帰結に直面するかどうかが確認される。

### 3.1.4 不正予防措置としての難民認定と第三国定住の分離

難民認定は通常、第三国定住担当職員によってではなく、保護担当職員または難民審査担当職員によって行われるべきである。これには、不正や濫用に対する予防手段という一面もある。しかし、第三国定住担当職員は、当該難民について第三国定住登録書式（RRF）の記載内容が、正確で高い水準を有する内容となるようにする責任を負っている。したがって、何が質の高い難民認定を構成するのかを理解することが極めて重要である。それを理解することにより第三国定住担当職員は、疑義が生じた場合はいつでも保護担当職員や難民審査担当職員と適切にフォローアップすることができる。

高い質の難民認定手続きを維持することは、国やNGOに対するUNHCRの信頼性、ひいてはUNHCRが認定した難民の恒久的解決を確保していくうえで必要不可欠である。第三国定住国に提出する第三国定住登録書式（RRF）は、それぞれの政府がUNHCR難民認定の質と徹底性を精査、評価する機会といえる。



<sup>5</sup> UNHCR「難民の国際保護に関する世界協議（グローバル・コンサルテーション）第3部会：今、第三国定住を強化、拡大する：ジレンマ、直面する困難と好機（*Global Consultations on International Protection/Third Track: Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities*）」（2002年4月25日）EC/GC/02/7, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d62679e4.html>

## 難民の定義を理解するための手段

難民該当性の評価を行うには、難民の定義の個々の判断基準、除外条項、立証基準、信憑性評価が準拠すべき根拠について詳細な理解を有することが必要となる。「難民の地位に関する1951年の条約および1967年の議定書の下での難民の地位の認定の基準および手続きに関するハンドブック」<sup>6</sup>は、今もなお難民条約認定基準の解釈と適用に関する最も権威ある文書の1つであり、それを補足するものとして、国際保護に関するガイドライン（「GIP」）シリーズ、その他の個別難民該当性問題に関するガイダンス・ノートのより詳細な指針が作成されてきた。GIPその他のガイダンス・ノートのリストについては、本章の基本文献欄を参照されたい。

標準的なUNHCR難民認定評価書式<sup>7</sup>は、決定の主要な要素を分析するための標準的な枠組みを規定するために作成された。この書式は、難民該当性評価担当職員が、関連する実質的問題一つひとつに取り組み、重要な事実と決定理由を体系的かつ一貫したやり方で提示できるように設計されている。

### 3.1.5 家族の再統合に関連した派生的地位

第三国定住を果たした難民との再統合を求める家族と扶養家族に対しては、家族結合権にもとづく派生的地位を付与すべきか検討されるべきである。<sup>8</sup> 派生的難民の地位を申請する者の主張に対しては、申請者の身分事項と被扶養状態に関する確認できるすべての書類その他の情報の詳細な検査が必要となるため、保護担当職員または難民審査担当職員が評価を行うべきである。

派生的地位を認められた人は、難民と認められた他の人と同じ権利と資格を享受するが、家族の構成員であっても、本人自体が難民の基準に該当すると判断される場合は派生的難民ではなく、難民の地位自体を付与すべきである。独立した主張の有無を確認することは保護ニーズの特定にとって重要であり、第三国定住との兼ね合いでは、その確認は、成人の扶養者が第三国定住国に受け入れられるようになるうえで決定的に重要になる場面も出てくる。<sup>9</sup>

そうは言っても、派生的地位の判断は、第三国定住した難民の扶養者が家族再統合を果たす重要な手段となることが多い。派生的難民にあたるかどうかの認定は保護担当職員が行い、その後、適宜第三国定住担当職員が第三国定住国の家族再統合プログラムにもとづく手続きを援助するか、第三国定住提出文書を提出すべき論拠があるか検討する。さらに詳しい指針については5.1.2ならびに6.6を参照されたい。

<sup>6</sup> UNHCR「難民の地位に関する1951年の条約および1967年の議定書の下での難民の地位の認定基準および手続きに関するハンドブック (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)」(1979年)1992年1月改訂。 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>

<sup>7</sup> UNHCR「UNHCR難民認定評価書式(注釈付き)(UNHCR RSD Assessment Form (Annotated))」(2011年)(内部用) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/4acf37b72.html>

<sup>8</sup> 派生的難民に関するさらに詳しい指針については、UNHCR「UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準 (Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate)」(2003年11月20日)ユニット5参照 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>

<sup>9</sup> UNHCRは家族について、包括的定義を採用しており、それを反映して、1つのRRFに扶養者全員をひとまとめにしているのに対し、第三国定住国のなかには、成人の扶養者をそれぞれの独自のケースとして分離し、すべての申請者に対し、個々に難民としての主張を提示することを要求している国もある。

## 3.2 誰が難民であるか？ UNHCR任務遂行上の難民認定

国際難民法の著名な専門家の言葉を借りれば、誰が難民であるか定義する目的は、実際には「援助と保護を促進し、それらを根拠づける」ことにある。もちろん、「保護」という言葉には、恒久的解決を見つけ出すことも含まれる。<sup>10</sup>

UNHCRに付託されている国際保護任務に該当する難民には、次の2つのカテゴリーが存在すると考えられる。

### 3.2.1 難民条約第1条A項(2)の難民

UNHCR規程上の難民認定において難民該当性適格基準の核となるのは、難民条約に規定されている難民の定義である。難民条約第1条A項(2)は、「難民」という語を以下のように定義している。

「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又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もの又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もの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」

### 3.2.2 広義の難民の定義にもとづく難民

難民保護というUNHCRに付託された任務は、武力紛争またはその他の「人災」、外国の支配、介入、占領、植民地支配などによる不特定の影響によって被害を受ける人にも及ぶ。UNHCRは、難民条約の定義の基準を満たす人だけでなく、以下のような人々も難民と認めている。

「紛争や無差別な暴力、あるいは甚大な人権侵害や公の秩序を著しく乱す事件による生命、自由及び身体の安全に対する重大な脅威のため、国籍国または常居所に帰ることができない者」

UNHCRの国際保護任務にもとづく難民に該当すると考えられる人々の集団は、地域の難民文書に取り入れられている難民定義に規定されているカテゴリーとほぼ同じである。これらの文書は、アフリカ地域とラテンアメリカ地域固有の保護問題に対処するため難民定義の拡大を図っている。これらの定義を適用している国の難民審査担当職員は、これらの定義に精通していることが重要である。

<sup>10</sup> G.S. Goodwin-Gill「国際難民法(*The Refugee in International Law*)」第2版(1996年、オックスフォード大学出版部) 4頁参照。

### 3.2.3 地域的文書に規定された難民定義

#### 「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構(OAU)条約」(以下「OAU条約」)第1条<sup>11</sup>

- (i) この条約の趣旨から、「難民」という語は、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又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つて、その国籍国の保護を受けることができないもの又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、及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であつて、当該常居所を有していた国に帰ることができない者又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者」を意味するものとする。
- (ii) 「難民」という語は、外部からの侵略、占領、外国の支配または出身国もしくは国籍国の一部もしくは全体における公の秩序を著しく乱す事件の故に出身国または国籍国外に避難所を求めるため常居所地を去ることを余儀なくされたすべての者にも適用されるものとする。

#### 1984年カルタヘナ宣言—結論No.3<sup>12</sup>

この地域において使用することが推奨される難民の定義または概念は、難民の地位に関する1951年条約および1967年難民の地位に関する議定書の要素を含むだけでなく、「一般化された暴力、外国からの侵略、内戦、大規模な人権侵害、その他の公共の秩序を著しく乱すような出来事によって、生命、安全、自由をおびやかされ、自国を逃れた人々を対象としている」。

広義の難民の定義にもとづく難民該当性があてはまるほとんどのケースで、UNHCR事務所は、関係する地域での出来事の特性と、関係する集団が被ると思われる影響についてUNHCR本部から指示を事前に受取ることとなる。これは通常、難民該当性ガイドラインを通じて提供される。この該当性ガイドラインは、出身国の客観的な状態についての一般的知識を深め、当該国から逃れてきた人々に対する個別難民認定に合致するように調整したアプローチを普及させるためのものである。<sup>13</sup>

### 3.2.4 UNHCRの難民認定の流れ

申請者がUNHCR事務所規程上の難民の認定基準を満たしているかどうか判断す

<sup>11</sup> アフリカ統一機構「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構(OAU)条約(Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)」(以下「OAU条約」)(1969年9月10日)1001 U.N.T.S. 45 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b360.html>

<sup>12</sup> 「カルタヘナ宣言、中央アメリカ、メキシコおよびパナマにおける難民の国際保護に関するコロキウム(Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama)」(1984年11月22日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36ec.html>

<sup>13</sup> たとえばUNHCR「ソマリア出身の庇護希望者の国際保護ニーズを評価するためのUNHCRの難民該当性ガイドライン」(UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Somalia)」(2010年5月5日) 参照。HCR/EG/SOM/10/1 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4be3b9142.html>

る際、UNHCRの難民審査担当職員は以下の点を考慮すべきである。

- 申請者が、難民条約の難民定義に定められた認定基準に該当するかどうか。該当しない場合は、
- その申請者がUNHCR任務遂行上の広義の難民の定義の基準を満たしているかどうか。

広義の定義にもとづいてUNHCRに難民として認定された場合に比べ、条約難民の定義にもとづく難民に認定されれば、實際上、より安定した地位が得られると考えられる。その点から、第一歩としてこれらの基準が満たされているかどうか判断することが重要である。国（特に、関連した地域の難民文書によって拘束されない国）によっては、条約基準に該当しない人々に対する義務も必ずしも引き受けられない場合もありうる。そのため、そのような場合、国際保護を確保する、あるいは恒久的解決を見出すことがUNHCRにとって難しくなることが多い。

申請者が難民条約の難民該当性基準を満たさないことが確定してはじめて、UNHCRは、その申請者がUNHCR任務遂行上の広義の難民カテゴリーに該当するか検討を開始すべきである。

UNHCR事務所規程にもとづいて認められる難民に対するUNHCRの保護責任は条約難民に対する保護責任と同じであり、UNHCR任務遂行上の難民の地位を「二次的」、あるいは「下位」の地位と見なすべきでない。同様に、集団認定された難民に対するUNHCRの国際保護責任は、個別に難民として認定された個人の場合と同じである。



### 3.3 難民条約の難民の定義

難民条約の第1条A項（2）は、難民の定義のいわゆる該当基準、すなわち、第1条D項、1条E項または1条F項に規定されている除外条項のいずれにも該当しないという前提で、難民申請者が難民条約にもとづく難民として認定されるために満たさなければならない要素を規定している。以下の節は、一つずつ短くこれらの基準について検討を行っている。詳細は、「難民の地位の認定基準および手続に関するハンドブック」と関係するガイドラインに記してある。

#### 3.3.1 国籍の国または常居所の外にいること

人が難民となりうるのは、国籍国の外にいる、無国籍の場合は、常居所である国の外にいる場合に限られる。これは事実問題であり、他の情報源から得られる文書、陳述、その他の情報にもとづいて決定する。

複数の国籍を有する者は、難民認定を得るためには、国籍国それぞれについて、迫害の十分に理由のある恐怖を有することを立証しなければならない。しかし、この要件があてはまるのは、申請者の第2の国籍によって、実際に当該国の国民が通常享受するすべての権利が提供される場合に限られる。

難民条約は、出身国または常居所からの出国・離脱が迫害の十分な理由のある恐怖に起因していることを要件とはしていない。難民申請者となる者がすでに国外に

いるとき、難民として認定されるべき事由が発生することがありうる。そのような状況では、避難国にいる間に難民（「後発難民」）となりうる。

### 3.3.2 十分に理由のある恐怖を有していること

恐怖が十分に理由のあるものであるかどうかを判断するための指標は、申請者個人の状況（背景、経験、個性、家族歴、その他）と出身国における客観的状況（社会的・政治状況、人権記録、法律、その他）から構成される。難民審査担当職員にとって、申請者個人の状況を理解し、恐怖が十分に理由のあるものであるかどうかを評価するうえで、信頼できる出身国情報は不可欠である。家族や同じような経歴を有する他の人の経験も重要となる。

恐怖の対象である危害を加える者が非国家主体である場合、申請者を保護する意思と能力を国が有しているかどうかも考慮しなければならない。国が、戦争時その他の重大な混乱状態にある場合、あるいは領域の一部に対し支配を行使できない状況では、国民に、実質的な保護を及ぼすことができない場合もある。

出身国または常居所に戻された場合、何らかの危害または苦境に直面するという合理的可能性がある場合、申請者の恐怖は十分に理由があると考えられることができる。一般に、難民条約にもとづく難民保護の難民該当性は、迫害の現在または将来の恐怖を要求する。申請者は、必ずしも過去に迫害経験を有していなければならないわけではないが、迫害経験があったことが確認されれば、通常、将来も迫害のリスクが存続すると推定することができるだろう。

### 3.3.3 迫害

「迫害」の概念は、難民条約にも他の国際文書にも定義されていない。難民条約第33条から、生命または身体的な自由に対する脅威、さらにその他の人権の重大な侵害が迫害を構成すると推測することができる。難民条約の前文は、国籍にかかわらずすべての人が享受すべき国際的人権規範に言及している。1948年世界人権宣言（UDHR）<sup>14</sup> は、世界のどこであれ尊重されなければならない基本的権利を列挙している。また、1966年市民的及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR）<sup>15</sup> と経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（ICESCR）<sup>16</sup> は、これらの権利を法的拘束力のある形で成文化している。その他の一連の人権文書は、これらの基準に立脚し、またこれらの基準を制定することにより、個々の権利カテゴリーについて規定している。

#### 迫害にあたる基準

申請者が被る人権侵害あるいは差別やいやがらせ事例がすべて、迫害と考えられ

<sup>14</sup> 国連総会「世界人権宣言（*Universal Declaration of Human Rights*）」（1948年12月10日）217A（III）  
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>

<sup>15</sup> 国連総会「市民的及び政治的権利に関する国際規約（*International Covenant on Civil and Political Rights*）」（1966年12月16日）999 U.N.T.S. 171 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>

<sup>16</sup> 国連総会「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*）」（1966年12月16日）993 U.N.T.S. 3 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36c0.html>

るほど深刻というわけではない。特に、差別が迫害を構成するのは、当該差別が、保護されている権利（たとえば信仰の自由）に関連した場合、あるいは、継続的な差別のパターンが存在する場合である。ただし、これが当人にとってある一定レベルの重大度に達する場合に限られる。申請者の基本的人権の享受、たとえば、基本的生存手段へのアクセスが深刻に制限されるならば、迫害の基準は明らかに満たされる。さらに、個別にとらえれば、迫害に達しない差別的措置も、累積によって申請者の状況を耐えがたいものにする場合もある。これは、「累積的理由」にもとづく迫害と考えられる。

「迫害」はしかしながら人権侵害には限定されるものではない。これには、他の種類の**重大な危害または耐えがたい苦境**も含まれる。

ある特定の取扱いまたは措置が迫害に相当するかどうか判断する際、審査官は、申請者の意見、感情、とりわけ**申請者の精神状態**に照らして、取扱いまたは措置を検討する。同じ行為であっても、申請者の過去の経験、プロフィール、脆弱さに応じて、申請者に及ぼす影響が異なる場合がある。一つひとつの場合について、個人個人の個別状況すべてに照らして、審査官は迫害の基準（threshold of persecution）が満たされているかを決定しなければならない。

### 迫害に相当しない状況

状況によっては、迫害に相当しない場合がある。したがって、たとえば、天災を恐れる人は、難民条約の定義（以下に記す）に規定されている理由のいずれか一つの理由による迫害に対する十分に理由のある恐怖が抱いていない限り、難民でない。同様に、単に自身の経済状況を改善するためだけに国を出る人は難民ではない。しかし、上記のように、人から生計を立てるあらゆる手段を奪う過酷な経済的制限は迫害に相当すると考えられる。

### 迫害主体

多くの場合、迫害は、官吏（たとえば警察、軍、文民行政官）を通じて直接政府から発生する。それ以外でも、公式には政府機関から切り離されているが、扇動で、または、暗殺団、民兵、準軍事的勢力などの政府の教唆や同意の下で行動する集団によって実行される場合もある。迫害は、事実上の当局によって行われる場合もある。また、民間人や当局と関係のない人々によって行われる場合もある。そのような場合、決定的な問題となるのは、問題にしている個人に対し当局が、保護を提供する能力または意志を有するかどうかである。

## 3.3.4 難民条約の根拠—「因果関係」要件

難民条約の難民定義は、第1条A (2) に規定されている**5つの事由**のうちいずれか1つ以上の「理由による」迫害に対する恐怖を有さないかぎり、同条項にもとづく難民には認定されないことを示している。この関連は、「因果関係（nexus）」条件とも呼ばれる。条約上の事由が迫害の重要な寄与要因であれば、この要件は満たされる。すなわち、条約上の事由が唯一の原因である必要はない。支配的な原因であることも必要ない。

実際には、複数の条約上の事由があてはまる場合がある。たとえば、特定の宗教

または民族集団の構成員が政治的敵対者でもある場合である。出身国の当局が誤って、当該難民申請者がある特定の信念（たとえば宗教または政治的な意見）あるいはある特性（たとえば同性愛）を有していると見なした場合にも、迫害の恐怖と条約上の事由との間に結び付きが存在する。中立でいることが、難民であるとの主張の根拠を形成している場合もある。たとえば、内戦下で、そのような状況で中立のままにいる人はどちら側からも政治的敵対者として見なされ、その結果、その人が迫害を受ける可能性がある。

ジェンダーに関連した迫害に関するUNHCRガイドラインには、難民条約に規定されている5つの事由に照らして、ジェンダー関連の主張を検討するための詳細なガイダンスが規定されている。<sup>17</sup> このガイドラインは、ジェンダー関連の主張がその5つの事由のいずれかに該当する可能性があることを強調している。したがって、これらの主張の検討は、「特定の社会的集団の構成員」という事由に限定すべきでない。認定担当者にとって難しいのは、ジェンダーが5つの事由のそれぞれにどのように適合するかを理解することである。たとえば、ジェンダー関連の主張を分析するとき、女性に影響を及ぼすある種の行為や状況が一見したところまったく私的な個人的なものに見えても、実際は深い部分において政治的な要素を含んでいる可能性があり、その場合は、「政治的意見」という事由の観点から検討すべきである。

## 人種

「人種」は、なんらかの明確な民族的特徴として広く解釈すべきである。また、その特徴は実際の特徴である場合もあれば、そのように受け止められているだけの場合もある。多数民族に比べ、少数民族の集団が迫害を受ける確率は高いが、必ずしも常にそうだとはいえない。たとえば、アパルトヘイト下の南アフリカでは、人種的には多数者が少数者によって抑圧されていた。配偶者の民族的、人種的背景がそれぞれ異なる異民族（異人種）間の結婚の場合、男性も女性も問題に直面する場合があります。場合によってはその問題は迫害の域に達することもある。そのような場合、根底にある社会的背景を理解することが特に重要である。人種にもとづく迫害の場合にしばしばみられることであるが、迫害が市民権の否定やそれが伴う権利の喪失という形をとることがある。

## 宗教<sup>18</sup>

すでに述べたように、宗教の自由は基本的人権である。これには、ある宗教を信仰する権利、信仰しない権利、自身が信仰する宗教を實踐する権利、改宗する権利が含まれる。難民条約の事由としての「宗教」は、確立され制度化された宗教だけを対象としているわけではない。これは、あらゆる信仰形態が含まれる。すなわち、神的な実体あるいは究極の実体または人類の霊的運命についての信念または価

<sup>17</sup> UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.1: 難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2)および/または1967年の議定書の文脈におけるジェンダー関連の迫害(Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)」(2002年5月7日) HCR/GIP/02/01 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>

<sup>18</sup> 宗教にもとづく難民申請の検討に関する詳細な指針は、UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.6: 難民の地位に関する1951年条約第1条A項(2)および/または1967年の議定書にもとづく宗教を理由とする難民の主張」(2004年4月28日) HCR/GIP/04/06 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html> に記されている。

価値もこれに該当する。これを根拠とする難民であるとの主張には、宗教に関連した要素（または信仰を有していないという事実）、宗教的アイデンティティ、生活様式としての宗教的信念などが含まれている場合が考えられる。宗教の理由による迫害の例には、以下のようなものがある。

- 信教の自由の行使に対する制限（たとえばなんらかの宗教コミュニティへの帰属や宗教的教えの禁止）
- 宗教上の慣行、なんらかの宗教的コミュニティへの帰属にもとづく重大な差別
- 強制改宗、あるいは宗教上の慣行の遵守または順応の強制（ただし、これらの措置が、当該難民申請者に十分に重大な影響を及ぼすことが前提である）

## 国籍

難民の地位の事由としての「国籍」は、「市民権（citizenship）」を指すだけでなく、民族的、宗教的、文化的、言語的アイデンティティを通じて集団として定義される人々の集団に対しても適用される。これには、そのアイデンティティが現実のものである場合も、そのように受け止められている場合も含まれる。また、そのようなアイデンティティが法律によって正式に認められていない場合も、国籍と見なされる。

無国籍者、すなわち、狭義の「市民権」の意味での国籍を有さない人は、難民条約上の5つの理由のうちいずれか1つにもとづいて市民権を与えられていなかった場合、あるいは、常居所の国において条約上のいずれかの事由により迫害の十分な理由のある恐怖を有していれば難民に該当すると考えられる。

## 特定の社会的集団の構成員<sup>19</sup>

この条約上の理由は、申請者が、迫害されるというリスク以外になんらかの共通の特性を共有する集団に帰属している場合にあてはまる。この特性は、以下の通りである。

- 生まれつきの特性－性別、人種、カースト、親族関係、結びつき、言語的背景、性的志向など
- 変更不可能な特性－将校であった、労働組合員であった、地主であったなど、個人の過去の経歴に関係しているため変更が不可能な場合
- その他、アイデンティティ、良心、申請者の人権の行使にとって基本的な特性であり、申請者がそれを変更したり、拒絶したりすると予想されないもの。

この集団が他の集団から何らかの形で別個に扱わなければならないのは、その集団が自分たち自身を他集団と異なると考えていることが理由である場合もあれば、迫害者からそのように受け止められていることが理由である場合もある。これは、その集団の構成員同士が互いを知りあっており一緒に結びついているどうかには依

<sup>19</sup> この条約上の事由があてはまるかどうかの詳細な分析は、UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.2: 難民の地位に関する1951年条約第1条A項(2)および/または1967年の議定書の文脈における「特定の社会的集団の構成員」(Guidelines on International Protection No. 2: "Membership of a Particular Social Group" Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)](2002年5月7)HCR/GIP/02/02に記載されている。<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html> また、UNHCR「性的志向や性同一性に関連した難民の主張についてのUNHCR指針の覚書(UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity)](2008年11月21日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>も参照。

存しない。また、小さな集団であることも要件ではない。したがって、たとえば、「女性」全体を特定の社会的集団と考えることが適切となる状況も考えられる。

性的志向、性同一性、性表現に関連した主張も、難民条約の理由の1つ「特定の社会的集団の構成員」にもとづく難民として認められる。ただし、ケースによっては、他の理由でも難民として認められることもありうる。

特定の社会的集団の例として最も分かりやすい例は、家族である。たとえば、政治活動家や政府に反対する戦士を処罰する手段あるいは彼・彼女らに降伏や活動を断念させる手段として、彼・彼女らの家族が迫害の標的となる可能性があれば、それが難民申請の理由となりうる。

### 難民認定における一要因としてのジェンダー

「ジェンダー関連の迫害」は、非常に多様な難民の主張を指している。典型的な例としては、性暴力、家庭内暴力、家族計画の強制、女性に対する性器切除、性的志向などが挙げられる。この種の主張は、迫害形態（たとえば迫害が性的暴力を通じて現実化する）と迫害理由（たとえば求められる性役割からの逸脱が原因となる迫害）を混合している場合がある。こうした主張の間に共通して見られるのは、男性あるいは女性であることが、難民かどうかの判断において重要な要因となっているという事実である。

さらに詳しい指針については、ジェンダー関連の迫害に関するUNHCRガイドライン参照のこと。<sup>20</sup>

## 政治的意見

難民認定の事由としての「政治的意見」の概念は、広義に解釈しなければならない。国家、政府、社会の機構が関与する問題に関するあらゆる意見もこの概念に包含される。これは、特定の政党や広く認められたイデオロギーへの帰属だけにとどまらない。性役割に関する意見も政治的意見となりうる。政府の政治的意見と異なる政治的意見を有しているというだけでは、難民の地位を主張する根拠とはならない。重要なのは、申請者が、当局またはコミュニティによって認容されない意見を有している、あるいはそのような意見を有していると受け止められるかどうか、そして、その理由により、十分に理由のある迫害の恐怖を有しているかどうかである。

### 3.3.5 国内避難または移住の選択可能性

申請者の迫害の恐怖が非国家主体によるものであり、国内の特定の地域に限定されており、その地域外では、恐怖している危害が実現化できない場合、出身国のどこかほかのところで保護を見つけられる可能性がないか検討することは適切なこと

<sup>20</sup> UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.1：難民の地位に関する1951年条約第1条A項(2)および/または1967年の議定書の文脈におけるジェンダーに関連した迫害(Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)」(2002年5月7日)HCR/GIP/02/01 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>

といえる。これは、「国内避難または移住の選択可能性」と呼ばれている。その可能性が存在する場合、申請者は国際難民保護には該当しないと考えられる。このテーマに関するガイダンスは、UNHCRの「国際保護に関するガイドライン：国内避難または移住の選択可能性」に記されている。<sup>21</sup>

子どもの主張も、難民条約の理由を考慮して検討すべきである。特に、成人男性や女性の場合とは社会の中での発現形態は異なるかもしれないが、子どもも政治的意見を有する場合がある点に留意することが重要である。この特定の点から、子どもは、(年齢や幼さなどにより)主観的な恐怖を有していないこともありうる。しかし、恐怖の客観的要素が存在すれば、このことは保護の必要性に影響は及ぼさない。<sup>22</sup>

### 3.4 広義の難民の定義にもとづく難民該当性

暴力が一般化・常態化した状況または公的秩序を著しく乱す事情によって、無差別に生命、安全または自由を脅かされたことにより出身国を逃れ、またその脅威により帰還できない者は、難民条約上の事由に対応した十分に理由のある迫害の恐怖を有していない場合であっても、UNHCR事務所規程上の難民に該当するといえる。

UNHCRの広義の難民定義にもとづく難民該当性の基準は、難民条約の難民定義の基準と多くの点で異なる。

庇護申請の根拠は、「迫害の十分に理由のある恐怖」ではなく、申請者の生命と身体の安全または自由に対する深刻な脅威である。しかし、そのような脅威の存在の立証基準は、難民条約の定義にもとづく基準と同じである。すなわち、当該申請者が帰還した場合、その危害が実現化するという合理的な見込みが存在しなければならぬ。

危害の脅威は、暴力が一般化・常態化した状況または公的秩序を著しく乱す事情に起因しなければならない。言い換えれば、武力紛争や、外国からの支配・干渉、占領、植民地化など、その他の人為的災害の結果として、保護を提供する国家の能力が総じて破綻した事情に由来するものでなければならない。

さらに、広義の難民定義では、脅威は無差別のものであってもよい。危害の選別的、個別的风险が存在する場合はほとんどが、難民条約上のいずれかの事由が適用されることになろう。

<sup>21</sup> UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.4: 難民の地位に関する1951年条約第1条A項(2)および/または1967年の議定書の文脈における「国内避難または移住の選択可能性」(Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees)」(2003年7月23日)HCR/GIP/03/04 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a4.html>

<sup>22</sup> 子どもの難民申請者の主張についての詳細なガイダンスについては、UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.8: 難民の地位に関する1951年条約第1条A項(2)と第1条F項および/または1967年の議定書にもとづく子どもの庇護申請(Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1 (A)2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees)」(2009年12月22日)HCR/GIP/09/08 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d.html> 参照。

### 3.5 国際難民法にもとづく難民の地位からの除外



通常、第三国定住の対象とすかどうか検討するのに先立って、難民該当性について判断が行われているはずである。しかし、第三国定住に付すべきか検討する前に、難民の地位からの除外に関する問題を慎重に精査することが重要である。第三国定住検討時に除外事項が浮上したケースは、除外すべき事案にあたるか評価するため保護担当部門に回付すべきである。

国際難民法は、本来であれば難民として認定される一定の人々を難民の地位から除外している。すなわち、その条件に該当する場合は、難民条約にもとづく国際保護を与えられない。UNHCR以外の国連機関から保護または援助をすでに受けていることが理由である場合と、そのような保護を必要としていない場合、そしてそのような保護に値しないことが理由である場合がある。これがあてはまる状況は、難民条約第1条D項、1条E項、1条F項にそれぞれ規定されている。これらの規定は、通常、除外条項と呼ばれる。

- 第1条E項にもとづく除外は、難民条約第1条A項(2)の認定基準を満たしているが、国際保護を必要としていないため、難民の地位にもとづく利益を得ることができないことを意味する。この規定は、おそらく限られた例外ではあるが、国民の地位に対応する地位をすでに享受しているため、保護を必要としない人々に適用される。<sup>23</sup>
- 他方、第1条D項は、特別なカテゴリーの難民に適用される。このカテゴリーの難民は、他の難民のように、国際保護を必要としているが、保護または支援を受けるための別個の取り決めが行われている。<sup>24</sup>
- 難民条約第1条F項は、一定の重大犯罪または凶悪な行為を行ったため、国際難民保護で値しないと考えられる人々を除外している。<sup>25</sup>

人権の規定に対するすべての例外と同様、難民条約の除外条項は、限定的に解釈し、慎重に適用しなければならない。適正手続きを保障し、個々のケースの具体的な状況にもとづいて、該当する基準が満たされているかどうかを詳細に評価しなければならない。

<sup>23</sup> この除外条項の適用についての指針は、UNHCR「難民の地位難民条約第1条E項の解釈に関するUNHCR指針に関する覚書(*UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2009年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49c3a3d12.html> 参照。

<sup>24</sup> 該当条項と除外条項両方の役割を果たすこの規定の適用に関する指針は、UNHCR「難民の地位に関する1951年の条約第1条D項のパレスチナ難民への適用について改訂版覚書(*Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*)」(2009年10月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4add77d42.html>

<sup>25</sup> この規定の解釈と適用に関する指針は、UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.5: 除外条項の適用: 難民の地位に関する1951年の条約第1条F項(*Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2003年9月4日) HCR/GIP/03/05 (以下「除外に関するUNHCRガイドライン」) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>、「UNHCR除外条項の適用に関する背景文書: 難民の地位に関する1951年の条約第1条F項(*UNHCR Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2003年9月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> および本章で言及している他の文書に記載されている。

UNHCRの権能は、難民条約の除外条項の範囲に該当する者には及ばない。<sup>26</sup> UNHCRが付託された国際保護の任務を健全に履行するには、個々のケースの事実にもとづいて除外の可能性が生じる場合は必ず、その人物が、UNHCR事務所規程上の難民の地位を得る資格を有する者であるかどうかを慎重に検討しなければならない。

第1条F項が適用されるか検討する場合は必ず、申請者の主張のすべての側面について個別に検討する必要がある。すなわち以下のような場合である。

- 最初の難民該当性評価段階の**個別難民認定手続き**において、国際的難民保護該当性の判断の一環として除外条項に該当するかどうかを検討される。
- **集団難民認定**に該当すると思われる集団、たとえば大量流入という状況にある集団を構成する個人について、除外問題が生じる場合。そのような人は、完全な個別難民認定を受けることになる。
- 以前考慮されていなかった除外問題が第三国定住における面接など別のプロセスで浮上した場合。このケースを第三国定住に付すには、本人が除外条項にあたるかどうか完全な評価を実施しなければならない。
- 難民の地位の**取消し**を意図した手続きが行われている場合。取消しは、関係する者が該当基準を満たしていなかったか、除外条項を最初の認定時に適用すべきであったのに適用していなかったため、最初の段階で与えるべきでなかった難民の地位を無効にする判断を意味する。
- 難民の地位の**撤回**。難民の地位の撤回は、かつて適正に難民と認められたが、難民条約第1条F項 (a) または (c) に規定された除外条項に該当する行為に関わっていると考えられる者から難民の地位を撤回することを意味する。<sup>27</sup>

除外要因を評価することは、難民認定プロセスの不可欠な部分であり、本人が難民条約第1条D項、1条E項、1条F項のいずれかに該当する可能性がある場合、すべてのケースで、難民の地位からの排除に関する問題を慎重に検討することが不可欠である。



実際には、UNHCR難民審査担当職員と第三国定住担当職員が検討することを要求されることが最も多い除外事由は、難民条約の1条F項に規定されている事由である。

### 3.5.1 第1条F項の除外条項

第1条F項によれば、難民条約は「次のいずれかに該当すると考えられる重大な理由がある者については、適用しない。

(a) 平和に対する犯罪、戦争犯罪及び人道に対する犯罪に関して規定する国際文書

<sup>26</sup> UNHCRの1950年事務所規程は、段落7 (b)、(c)および(d)に、難民条約第1条D項、1条E項、1条F項の除外規定に類似した規定を定めている。難民条約に規定されている難民の定義は、事務所規程と難民条約両方の定義を起草する時点で難民概念が変遷してきたことを後の立場からより具体的に示したものである。この理由から、難民条約の除外条項が、1950年の事務所規程に規定されている除外条項に優越し、個人が事務所規程上の難民の地位から除外されるかどうか判断する際、UNHCR職員は難民条約の第1条D項、1条E項、1条F項に規定されている基準を適用すべきである。

<sup>27</sup> 事務所規程上の難民の地位の取消しと撤回に関する指針は、UNHCR「事務所規程上の難民の地位の取消しに関するガイドライン(内部用)(Guidelines on the Cancellation of Mandate Refugee Status)」(2004年11月22日) <http://swigea56.hcrmet.ch/refworld/docid/41dd6eb84.html> および(外部用)UNHCR「難民の地位の取消しに関する覚書 (Note on the Cancellation of Refugee Status)」(2004年11月22日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dcd94.html> 参照。

の定めるこれらの犯罪を行ったこと。

- (b) 難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で重大な犯罪（政治犯罪を除く）を行ったこと。
- (c) 国際連合の目的及び原則に反する行為を行ったこと。」

この規定の背景には、ある種の行為があまりに重大であり、その重大さゆえに、それらの行為を行った者を難民として国際保護するに値しないという理由がある。そのような人に対して、自身の行為についての法的責任を回避するために庇護制度を悪用することを可能にしてはならない。したがって、庇護制度の健全性を保護するため、第1条F項は、この条項に該当する人々への適用に際しては、細心の注意を払わなければならない。

同時に、審査官は第1条F項を適用することが重大な意味合いを伴うことを認識していなければならない。除外は、それを意味する難民の定義の該当性要素を満たす、すなわち国際保護が必要である認定された人に対して難民の地位を認めないことを意味する。これは、その人物に対して、非常に重大な結果をもたらす。したがって、審査官は除外条項を限定的に解釈し、除外条項の適用には細心の注意を払う必要がある。

#### 難民条約の第1条F項の解釈と適用の詳細なガイダンスを以下に示す。

「難民の地位の認定基準および手続きに関するUNHCRハンドブック (*UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*)」(1979年) ジュネーブ、1992年1月改訂 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>

「UNHCR国際保護に関するガイドラインNo.5：除外条項の適用：難民条約第1条F項 (*UNHCR Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」 HCR/ GIP/03/05 (2003年9月4日) (以下「除外に関するUNHCRガイドライン (UNHCR Guidelines on Exclusion)」)。<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>

「除外条項の適用に関するUNHCR背景文書：難民条約第1条F項 (*UNHCR Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2003年9月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>

「大量流入状況における難民条約の第1条F項の除外条項の適用に関するUNHCRガイドライン (*UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2006年2月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f48c0b4.html>

「国際保護に関するガイドラインNo.8：難民の地位に関する1951年条約第1条A項(2)と第1条F項および/または1967年の議定書にもとづく子どもの庇護申請 (*Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1 (A) 2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*)」(2009年12月22日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>

除外手続きにおいて遵守しなければならない手続上の保障措置は、「IOM/019/2010 - FOM/019/2010 UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準の改訂：除外、撤回、取消しおよび停止決定の本部による再審査 (IOM/019/2010 - FOM/019/2010 Revision of Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate: Headquarters review of exclusion, revocation, cancellation and cessation decisions)」(2010年4月12日)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4bc44e912.html> を通じて修正されたUNHCRの「UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準 (Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate)」(以下「手続き基準」)(2003年11月20日) 4.8に定められている。<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>

難民認定ための面談、審査および決定内容のレビューに関与するすべてのUNHCR職員は、これらの文書に精通している必要がある。除外に関する文献の包括的一覧を本章末尾に挙げている。

## 3.5.2 難民条約第1条F項の適用

### 除外条項よりも該当条項を先に検討する

原則として、審査官が難民の地位を正当化する理由と除外に関連した要因を包括的に検討できるようにするため、除外を検討する前に該当性を検討しなければならない。<sup>28</sup>

申請者が、難民定義の該当性基準を満たさない場合、申請者は迫害の十分に理由のある恐怖を有しておらず、それが、当該申請者の難民認定申請を退けるべき理由である。

### 立証の基準と責任

関係する個人が、この除外条項に該当する行為を遂行した、またはその遂行に関与したと「考えられる重大な理由」が存在する場合、第1条F項が適用される。刑事事件での立証基準(たとえば、慣習法体系における「合理的疑いの余地がない」)を満たす必要はないが、「蓋然性の均衡」という閾値はあまりに低すぎる。同様に、単なる疑いでは、除外決定の十分な根拠とはならない。上記の「重大な理由」基準を満たすには、明白で信憑性の高い証拠が必要である。

申請者と第1条F項に該当する行為とを関連づける情報は、その性質、内容および情報源を含め、関連するすべての状況を考慮し、慎重に評価しなければならない。ある国の裁判所で訴追されているか、有罪判決が出ている場合、その申請者が迫害から逃れようとしているのか、それとも合法的な訴追を逃れようとしているかを見極めることが必要である。<sup>29</sup>

<sup>28</sup> しかし、除外に関するUNHCRのガイドラインに記載されているように、該当性問題について特に言及せずに除外を検討できる例外的な場合が存在する。これは、(i) 国際刑事裁判所に起訴されている場合、(ii) 特に重大な犯罪、第1条F項(c)事例への申請者の顕著な関与を強く示唆する明らかですぐに入手できる証拠が存在する場合、(iii) 除外が争点になっているケースで、除外決定を不服として申し立てている段階の3つである。

<sup>29</sup> これとは対照的に、国際刑事裁判所による起訴は、通常、第1条F項にもとづいて要求されている「検討すべき深刻な理由」基準を満たす。この点についてのさらに詳しい指針については、UNHCR「除外条項に関する背景文書 (Background Note on Exclusion)」第106段落参照。

立証責任は、原則として審査官にある。言い換えると、国またはUNHCRは、申請者が第1条F項に該当する「～と考えられる重大な理由」が実際に存在することを示さなければならない。これには必ず、申請者が抑圧的体制または暴力犯罪を行わないし主唱する集団の構成員であったか、あるいは、過去に武力紛争に参加したかどうかなど、申請者の行動の個別評価が必要となる。<sup>30</sup>

### 手続き上の保障措置

申請者に除外条項が適用されることが例外であること、そしてそれが適用された場合に将来起こりうる重大な影響を考慮し、除外事案では、手続き上の保障措置が特に重要である。この予防措置には、特に、詳細な難民認定面接と、除外決定の根拠を形成すると思われる情報に対して弁明する権利が含まれる。<sup>31</sup> 適正手続きは、当事者に異議申立てを行う可能性を保障することも求めている。また、その異議申立てが、一次審査の決定を下した、またはその決定を審査した個人または組織とは異なる人または組織によって検討すべきことを求めている。

### 非協力

難民認定面接者は時として、非協力的な、特に、除外要因となる犯罪への関与に関する質問に答えることを拒否する申請者に直面することがある。そのような場合、「深刻な理由」基準を満たし、それにより第1条F項の適用を正当化するのに十分な情報がない限り、通常、難民申請者を難民の地位から除外するのに十分ではない。さりながら、協力を申請者が拒否することは、申請者の主張全体の信憑性に否定的な影響を及ぼし、その結果、難民の主張が退けられる事態を招く場合も考えられる。しかし、それが精神的外傷にともなう不信や混乱に由来している場合、さらには手続きの理解の不足に関係している場合があることから、それを理由に申請を退ける前に、審査官は、申請者の非協力の原因を調べなければならない。

## 3.5.3 第1条F項の分析枠組み

第1条F項に該当する可能性のある行為への申請者の関与を疑わせる事情が存在する場合は、かならず、関連したすべての側面の徹底的な検討が必要とされる。除外条項適用についての検討は、申請者の陳述がきっかけになる場合もあれば、除外条項に該当する行為に関与していた可能性を示唆するその他の情報がきっかけになる場合もある。

除外についての検討に着手する場合、次のことを検討する必要がある。

- 問題となる行為が、第1条F項 (a)、(b) または (c) に該当するかどうか、そして、もし該当する場合は、
- 申請者の行為とこれらの行為に対する主観的要素が当人の刑事責任を生じさせる

<sup>30</sup> 難民条約第1条F項にもとづく除外が関与する事件の立証責任は、立証基準と立証責任についてのさらに詳しい指針は、UNHCR「除外条項に関する背景文書(Background Note on Exclusion Clauses)」<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 第105段落から111段落に記されている。

<sup>31</sup> 申請者には関連した情報の完全な開示を受ける権利があり、この権利が制限されるのは、特定の例外的な状況、すなわち、制限が必要な場合に限られるべきである(一般には、UNHCR職員または目撃者またはその他の情報源の身の安全を保護するためである)。これが関連すると思われる状況に関する指針、しかるべきUNHCR手続きに関する指針は、難民認定手続基準に関するセクション4.8.2および6.2に示されている。

- かどうか。そして、刑事責任を生じさせる場合は、
- 難民の地位からの除外が、行われた行為の重大さに比例するかどうか。

## 除外条項に該当する行為の特定

第一歩は、行為を特定することである。この第一歩では、審査官が第1条F項(a)、(b) または (c) に定められた法的基準に照らして、関連する事実を評価することが必要である。第1条F項には、申請者が国際難民保護に値しないという理由で、国際難民保護からの除外を生じさせる行為をすべて列挙している。この規定にもとづく除外につながる可能性があるのは、(a) 平和に対する罪、戦争犯罪、または人道に対する罪、(b) 重大な非政治的犯罪、(c) 国際連合の目的および原則に反する行為にあたる場合だけである。<sup>32</sup>

## 個人の責任

申請者が第1条F項の範囲内の行為に関与していると認定された場合、審査官は、当該申請者が問題の行為に対して個人責任を負うかどうかを審査しなければならない。これは、申請者が当該犯罪を自ら行ったか、または他者による犯罪の実行に参加したことが立証されるような信憑性と信頼性のある情報がある場合である。他者による犯罪の実行への参加とは、たとえば実行の計画、命令、扇動することによって、または幫助、教唆、共同犯罪組織への参加などによって実行に実質的な寄与をすることがあげられる。さらに、特定の状況においては、軍や民間の組織の中で権力を行使できる地位にある者は、部下の犯罪行為につき責任を負うこともある。

審査官は、申請者がその犯罪行為を実行するために必要な（自らの行為または行為による結果に関する）意図および（関連する状況または自らの行為の結果に関する）認識をもって行動したと考えられる重大な理由があるかどうかとも立証しなければならない。これは犯罪の主観的要素 (*mens rea*) と呼ばれる。犯罪の主観的要素が欠けている場合、個人責任は生じない。これにはたとえば、精神錯乱や精神障がい、非自発的な酩酊状態、未成熟であるがゆえに是非弁識能力がない場合が相当しうる。最後の例は、とりわけ、子どもの個人責任を認定する際に有効である。

申請者が有効な抗弁 (*defence*) を有しているかどうか、つまり、当該者が行ったまたは関与した犯罪の刑事責任を阻却するための事情があるかどうかを審査する必要もある。たとえば、申請者が自身や他の者に対する急迫した重大な脅威から来る強迫のもとに行動した場合、または正当防衛として行った場合があげられる。包括的な除外可能性の分析の一環として、審査官はたとえ申請者によって提起されなかったとしても、個人責任を阻却する事情があったかどうかを審査すべきである。<sup>33</sup>

## 比例性

申請者が第1条F項の範囲内の行為への個人責任を負うと見なされる重大な理由がある場合、除外可能性の分析の最終段階は、除外することが均衡性という法の一般

<sup>32</sup> 難民条約第1条F項にもとづく除外を生じさせる行為のタイプの詳細なガイダンスは、UNHCR「除外条項に関する背景文書(*Background Note on Exclusion Clauses*)」<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 第26-49.95段落に記載されている。

<sup>33</sup> 難民条約の第1条F項にもとづく除外の文脈における個人責任を決定する方法についての詳細な指針は、UNHCR「除外条項に関する背景文書(*Background Note on Exclusion Clauses*)」<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 第50-75段落および91-93段落に見ることができる。

原則と合致しているかどうかを検討することである。審査官は、問題となっている犯罪の重大性と、除外によって申請者に起こりうる結果、つまり、除外された場合に当該者が直面するであろう処遇とを比較衡量しなければならない。国際人権文書または地域的な人権文書における実効的な保護の仕組みがあるかどうかはこの意味で重要な要素である。<sup>34</sup>

### 3.5.4 除外による帰結

第1条F項の除外条項があてはまることが確認された場合、申請者は、難民と認められることができず、難民条約にもとづく国際保護を享受することができない。また、UNHCRの任務の対象ともならない。そのような人には、難民でない外国人が領域内に存在する場合に適用される避難国の法律が適用される。

しかし、難民の地位から除外されたからといって、関連する人権条約または国内法にもとづいて認められるべきその他の権利と利益を享受する資格はそれによって影響を受けない。<sup>35</sup>

改訂版UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準<sup>36</sup>は、現場で行われた除外、撤回、取消し、停止決定について、UNHCR本部による審査承認手続きを定めている。

### 除外と家族の結合

主たる申請者が除外されたとしても、その家族または扶養家族も自動的に除外されるわけではない。彼・彼女らの状況は、個別に決定しなければならない。たとえ迫害の恐怖が、除外された者との関係に由来するとしても、条約上の理由に関連して迫害の十分に理由のある恐怖を有することが認定されれば、難民の地位が認められることとなろう。除外すべき申請者の家族や扶養家族を除外できるのは、第1条F項に該当する除外すべき行為に対し家族構成員自身が個別に責任があると判定された場合に限られる。

しかし、除外された申請者は、派生的難民の地位、すなわち、家族の結合を理由とした難民としての認定を得ることはできない。<sup>37</sup>

<sup>34</sup> 難民条約第1条F項にもとづく除外の文脈における均衡性の評価についての詳細な指針は、UNHCR「除外条項に関する背景文書(Background Note on Exclusion Clauses)」<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 76-78段落および96段落に見ることができる。

<sup>35</sup> 第1条F項にもとづく除外の影響についてのさらに詳しい指針は、UNHCR「除外条項に関する背景文書(Background Note on Exclusion Clauses)」<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 21段落および22段落に見ることができる。

<sup>36</sup> UNHCR「IOM/019/2010-FOM/019/2010 UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準の改訂：除外、撤回、取消しおよび停止決定の本部による再審査(IOM/019/2010 - FOM/019/2010 Revision of Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate: Headquarters review of exclusion, revocation, cancellation and cessation decisions)」(2010年4月12日)(内部用) <http://swiga56.hcnet.ch/refworld/docid/4bc44e912.html>

<sup>37</sup> 家族の結合と除外に関するさらに詳しい指針は「除外条項に関する背景文書(Background Note on Exclusion Clauses)」<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 94段落-95段落に見ることができる。

## 3.6 特別な考慮事項

第三国定住に付される個人の背景やプロフィールから除外条項に抵触する可能性が危惧される場合は、かならず、第三国定住登録書式に、当該申請者が国際難民保護から除外されなかった理由を説明した詳細な除外分析を記載することがきわめて重要である。下記のパラグラフでは、第1条F項の適用が、関係国の国家安全保障、テロ対策、引き渡し、犯罪取締りの努力と交差する可能性がある具体的な状況について検討を加える。

### 3.6.1 申請者が子どもであった時に犯した行為の除外

原則として、第1条F項は、申請者が子どもであった時、すなわち18才未満であったときに犯した犯罪に適用することは可能である。しかし、こうした性格を有するケースを分析する場合、いくつかの具体的な点を検討しなければならない。

まず、第1条F項が適用されるのは、問題にしている行為が発生した時点で、申請者が**刑事責任能力を有する年齢**、すなわち子どもが犯罪を犯したことにならない年齢（ただしこれは、成人年齢、すなわち人が成人の完全な行為能力を得られる年齢とは異なる）に達した場合に限られる。どの年齢を使用すべきかについて国際的に拘束力のある基準はないが、子どもの権利条約第40条は、それぞれの国が刑事責任年齢を確立すべきであると勧告している。刑事責任の年齢が出身国と庇護国で異なる場合は、通常高い年齢のほうを適用しなければならない。

子どもが刑事責任の年齢に達している場合、次のステップは、申請者が問題の犯罪を犯すのに必要な**是非弁識能力**を有していたかどうかを確定することである。子どもが自身の行為の性格と結果を理解するのに十分成熟していたかどうかを決定することが必要である。子ども兵が関与しているケースでは、分析にとって重要な要素は、武装集団に関与したときの子どもの年齢、参加した理由（自主的参加であるか強制的参加であるか）、参加を拒絶した場合どうなるか、構成員であった期間の長さ、麻薬、アルコール、薬物の強制的使用、教育・理解のレベル、受けた外傷、虐待または劣悪な待遇、前向きなモデルの不在などである。子どもが是非弁識能力を有していない場合は、個人の責任は問われない。子どもが若いほど、その時点で必要な是非弁識能力を有していなかったのではないかという推定が働く。擁護すべき事情が存在するかどうか検討する際、そして、比例性の検討時にも子どもの成熟度とその他の関連した要因も考慮される必要がある。<sup>38</sup>

### 3.6.2 元戦闘員

近年関心が高まっているもう一つの問題は、戦闘員による難民申請の取扱いの問題である。UNHCRの執行委員会は、2002年の執行委員会結論No. 94 (LIII) で、

<sup>38</sup> 子どもが関与しているケースにおける第1条F項の適用の詳細な指針は、UNHCR「国際保護に関するUNHCRガイドラインNo.8: 難民の地位に関する1951年条約第1条A項(2)と第1条F項および/または1967年の議定書にもとづく子どもの庇護申請(*UNHCR Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1 (A)2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*)」(2009年12月22日) HCR/GIP/09/08 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html> に記されている。

戦闘員を「庇護国に入国した者で国際的及び非国際的武力紛争の交戦に主体的に参加する者」と定義している。

軍事活動は、その性格上、庇護の文民的性格と相容れない。したがって、現役の戦闘員は、国際難民保護と支援を受ける資格がない。これと対照的に、戦闘員が軍事的活動を真正かつ永続的に放棄したと確認されれば、彼・彼女らは難民申請者として難民認定手続きに付されるべきである。彼・彼女らの難民申請の主張は、個々の難民認定手続きで検討すべきである。この手続きでは、第1条F項を適用すべき余地があるかの評価も実施すべきである。

武力紛争に参加したという事実は、それ自体では除外理由を構成しないし、したがって除外条項に該当する行為の実施者であるという推定が導かれることはないが、武力紛争時における申請者の行動を慎重に評価することが必要とされる。

### 3.6.3 大量避難状況における除外条項の運用

大量流入の状況においては、難民は集団認定されることが多い。この認定が妥当なのは、ある特定の集団の逃避の原因となる状況についての客観的情報が十分存在し、その集団の構成員の大半が、この特殊な状況で適用される該当性基準を満たしていると見なせる場合である。現役の戦闘員または戦闘員が難民にまぎれ込んでいる可能性のある状況では、その集団の構成員が満たすべき該当性基準を記載した集団難民認定文書には、集団難民認定が現役の戦闘員または戦闘員には適用されないことを明記すべきである。

上記のように、戦闘員が軍事的活動を真正かつ永続的に放棄したと確認されれば、彼・彼女らが行う難民申請は、個別難民認定手続きに付されるべきである。除外評価は、これらの手続きの一部として行われる必要がある。

他のケースでも、集団認定された難民集団の1人が、第1条F項に該当する犯罪を犯したことを示す情報が明るみに出た場合は、除外に関する検討も行うことになる。そのような場合、UNHCR現地事務所は、適宜、取消しまたは撤回手続きを行うべきである。UNHCR現地事務所は、除外条項が該当しないと確認したあとでなければ、第三国定住に付すことができない。

申請者が国際難民保護に値しないかどうかの認定は、取消しのどのようなケースであれ、個別的に評価することが必要である。これは、大量流入の状況にも適用され、集団の構成員がいったん集団認定で難民と認められている場合にも適用される。集団難民認定を受けながらも、背景や活動のため除外すべきかどうか検討しなければならない者については、できるだけ早期にその人物の難民の地位の見直しに着手すべきである。<sup>39</sup>

<sup>39</sup> UNHCR「難民の地位に関する難民条約の第1条F項の除外条項の大量流入状況の適用に関するUNHCRガイドライン(*UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2006年2月7日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f48c0b4.html> には詳細な指針が記されている。

### 3.6.4 暴力犯罪に関係する集団または組織の構成員である場合

暴力犯罪を行う、あるいは実行するために他の者に暴力犯罪を行うよう扇動する集団または組織に属する構成員であることだけでは、必ずしも難民の地位から除外するのに十分とはいえない。しかし、そのような集団または組織に属する者については、除外すべきかどうかの検討を着手する。構成員であるという事実それ自体では、除外条項を適用する根拠にはならないが、その集団内での役割と活動によっては第1条F項に該当する場合もある。<sup>40</sup>

### 3.6.5 除外とテロリズム行為

除外の問題は、テロリズム行為とされる犯罪に関連して頻繁に浮上する。多くの例では、そのような行為が除外につながるかどうかを検討する必要はない。というのは、テロリスト犯罪に関与したとされる者が迫害というよりはむしろ合法的かつ正当な訴追を恐れている場合には、当該者は難民定義の該当基準を満たさないもので、その理由から不認定となるからである。しかし、対象者が難民条約上の理由による迫害の十分に理由のある恐怖を有していると立証されたならば、除外の審査を必要とする。

こうした性質の事案は、注意深く取り扱わなければならない。一方で、国際保護に値しない者が難民の地位を取得しないことは重要である。他方で、特定の団体に属する者やテロリスト行為を実行したことが疑われる者の庇護申請は、公正かつ効率的な手続きで審査すべきである。このような手続きでは、第1条F項における立証基準（「～と考えられる重大な理由」）が満たされているかどうかを確定する要件などを含め、当該事案における状況および背景を、第1条F項の基準に照らして審査すべきである。

国際的に合意された定義が依然として存在しないことに鑑み、審査官は、「テロリズム」という呼称に焦点を当てるよりも、当該者に帰されている特定の行為が第1条F項の基準を満たすかどうかを判断すべきである。「テロリスト」的<sup>41</sup>と言われる暴力行為のほとんどは、通常、難民条約の第1条F項の意味における重大な非政治的犯罪である。とりわけ、文民を無差別に危険にさらしたり、危害を加えたりする場合にはこれがあてはまる。これらは政治的な動機のもとに行われうるが、除外につながる可能性が高い。というのは、当該犯罪と政治的な目的とされていることとの関連は十分に密接なものではないであろうし、あるいは、採用されている手段が目的に比例すると考えられえないからである。

第1条F (c) 項における「国際連合の目的および原則に反する行為」もテロリストの行為が関係する事案において関連がありうる。これは、その重大性、国際的衝撃並びに国際の平和および安全にとっての意味という点で、当該行為が国際的平面に影響を与えるものである場合あてはまる。テロリズムに関する国連安全保障理事

<sup>40</sup> 除外に関するさらに詳しい指針は、UNHCR「除外条項に関する背景文書(Background Note on Exclusion Clauses)」<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 59段落-62段落に見ることができる。

<sup>41</sup> これには、国連とその専門機関の援助のもとで策定されてきたテロの諸側面に関する既存の各種条約および議定書で禁止されている行為の多くが該当すると思われる。

会諸決議や国内法令などに規定されている「国連の目的と原則に反する行為としてのテロリズム行為」に当てはまるだけでは、除外の十分な根拠とはならない。除外条項を適用するには、関連するすべての側面の個別の評価を行う必要がある。

第1条F項の適用に関わる他のケースと同じように、「テロリズム」行為とされる行動についての除外審査をする際にも、申請者の個人責任の認定がなされねばならない。これは、当該者の名前がテロリスト容疑者のリストに載っている場合、または申請者が構成員となっている団体が国際社会、地域的機構、一国によって「テロリスト」組織として指定されている場合にもあてはまる。<sup>42</sup> このような事実は、通常、除外条項を検討するきっかけになる。<sup>43</sup>

### 3.6.6 犯罪行為に関与した、あるいは刑事訴訟手続きに付されている申請者

国際的な難民保護と刑事法は相互に排他的ではない。難民条約は、犯罪行為に関与した難民または難民申請者を、彼・彼女らの犯罪行為に対する訴追から守るものではない。同様に、難民の地位、または難民申請を行ったという事実によって、犯罪行為に関与した者を避難国で訴追できなくなるわけではない。<sup>44</sup>

難民申請者が、自身の出身国または第三国での犯罪容疑または有罪判決にもとづく引渡要請の対象であれば、当然そのことが、除外条項に該当するかどうかを検討するきっかけとなる。このことは、申請者が、迫害ではなく、司法からの逃亡者である可能性を示唆しており、難民認定手続きでは、この点を検討する必要がある。申請者が犯罪行為の正当な訴追や処罰から逃れようとしていることを確認した場合は、難民条約第1条A項(2)に規定されている難民の定義に合致しないことになり、申請は退けるべきである。

しかし、審査官は、出身国当局が迫害の手段として刑事訴追を使っている可能性、そして、迫害目的での「お尋ね者」の降伏を得る手段として引渡しを求めている可能性を検討すべきである。引渡手続きが、当該難民申請者をルフルマン（迫害の恐れがある地への送還）のリスクにさらす状況においては、第三国定住が必要になるかもしれない。

手続きの対象となっている人が出身国における迫害の十分に理由のある恐怖を有している場合、その迫害が刑事訴追の一環であれ、無関係な理由によってであれ、恐怖の対象である迫害と難民条約第1条A項(2)に列挙されている迫害の事由のう

<sup>42</sup> UNHCR「除外条項に関する背景文書(Background Note on Exclusion)」第106段。また、難民条約第1条F項に関するUNHCR声明(2009年7月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a5de2992.html>, pp. 30-32およびUNHCR「UNHCR声明、難民保護を損なうことなく治安上の懸念に対処するために — UNHCRの観点(Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective)」(2001年11月29日)改訂1、第12-19段 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c0b880e0.html> も参照。

<sup>43</sup> テロの性格を有すると思われる行為への第1条F項の適用に関する詳しい指針は、UNHCR「除外条項に関する背景文書(Background Note on Exclusion Clauses)」<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html> 第79-84条に記載されている。

<sup>44</sup> たとえば、難民条約第2条により、難民と認められた人、および審査段階にある難民申請者は、受入国の法規に従うことを義務づけられている。彼・彼女らが従わない場合は、当然法律にしたがって訴追を受けることになる。必要な場合、難民または難民申請者が犯罪の防止を意図した警察措置の対象となり可能性もある。ただし、そのような措置が差別的でないやり方で実施され、均衡性の原則が完全に遵守されることが条件である。難民申請者または難民に対して引渡要請が出ている場合に派生する実体的問題と手続的問題に関するUNHCRの見解の詳細な指針は、UNHCR「引渡しについての指針に関する覚書(Guidance Note on Extradition)」に記載されている。

ちいずれか1つとのあいだに結び付きがあれば、難民条約に規定されている難民基準を満たすと考えられる。しかし、これらの状況では、申請者が国際難民保護を受ける適格性があるか審査する際、除外事由にあたる問題がないか精査することが必要となる。

難民条約の第1条F項 (a) および第1条F項 (c) に該当する犯罪に関しては、除外事由に該当する行為の犯行地が出身国であるか、受入国であるか、第三国であるかにかかわらず、また、難民申請者が難民として認定される前であるか後であるかにかかわらず、これらの規定はいつでも適用される。ただし、第1条F項 (b) が適用されるのは、出身国または受入国への入国前の受入国とは別の国で難民申請者が犯した重大な非政治的犯罪が関係している場合だけである。

そのようなケースではすべて、特に、難民申請者の引渡しを出身国が求めている場合、個々のケースに関係するすべての状況に照らして、情報の信頼性を評価しなければならない。

上で述べたように、UNHCRによって難民の地位を与えられた人が、出身国においてであれ、受入国においてであれ、犯罪行為に関連している、あるいは取り調べを受けているからといって、それのみでは、難民の地位の取消または撤回には至らない。これは、亡命希望者または難民が国際刑事警察機構の「レッド・ノーティス」にもとづいて庇護国または第三国で逮捕され、除外事由に該当するかどうかの問題になる場合にも当てはまる。国際刑事警察機構のチャンネルを通して得られた情報も、国際刑事警察機構システムを通じて情報を広めた当該国の当局から直接提出された情報と同様に扱い検討すべきである。<sup>45</sup>

### 3.7 除外と第三国定住

UNHCRの第三国定住手続きに瑕疵のないよう、除外事由にあたる問題がないか慎重に調べることが不可欠であり、個々のケースを第三国定住候補者の名簿に加える場合には、UNHCR事務所任務遂行上の国際保護を受ける適格性があることを確認する。

原則として、ケースが第三国定住手続きに付す前に、除外事由に該当する問題がないか検討すべきである。しかし、第三国定住担当職員は、難民認定段階で考慮されなかった除外事由がないか注意を払わなければならない。これは特に、集団認定され、そのため、完全な個別的難民認定を経ていない人々について第三国定住提案が行われる場合に当てはまる。

第三国定住面接時にその人物が除外事由に該当する行為に関係していたことを示唆するケースまたは徴候が浮上した場合、その人物のケースは、除外評価に付すため保護部門にただちに回付すべきである。



<sup>45</sup> 国際難民保護と引渡しとがどのように交差、重複するかについての指針と難民認定にとって引渡し関連の情報とどのような意味を持つか(該当に関する側面と除外に関する側面)については、UNHCR「引渡しについての指針に関する覚書」(2008年4月)に記載されている。<http://www.unhcr.org/refworld/docid/481ec7d92.html>

対象となる個人にとってこれは深刻な意味合いを持つこと、またその審査に関係する基準が複雑であるため、第1条F項の除外条項を適用すべきかどうかの検討は、必要な知識を有しトレーニングを受けたUNHCR保護担当職員だけに限定すべきである。同じ理由から、「UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準」は、現場で行われるすべての除外、撤回、取消し、停止決定を本部が再審査しなければならないと規定している。<sup>46</sup>

### 3.7.1 除外事由が適用されるケースにおける第三国定住候補者リスト提出に関わる標準運用手順

以下の標準運用手順（SOP）は、第三国定住の流れの中で除外事由に関わる問題が見落されるリスクを最小限に抑えるために遵守すべき手順を定めている。

- 以下の事例に該当する場合は、必ず、難民認定の個々の決定書を、難民認定の責任者である上級保護官または事務所長が確認すべきである。
  - 第三国定住手続き時において、個別難民認定時に除外条項適用のきっかけとなりうる事情を十分に検討したかどうか不確かな点がある場合
  - 集団認定された難民について、集団認定の際には除外条項適用が検討されたが、完全な個別的難民認定手続きでは検討されなかった場合
  - 第三国定住手続き時に、当該難民について、除外条項を適用すべきかどうかの検討をすべき新たな問題が発生した場合
- 除外事由が存在するかどうかを評価し、難民にあたることが確認されないかぎり、第三国定住手続きを再開すべきでない。
- 慎重な取扱いを要する事案または境界線上の事案については、現地事務所は、指針を得るため、関係局の上級法律顧問に、当該事務所の詳細分析と見解を添えて最終決定書を提出すべきである。国際保護局（DIP）は、第1条F項の解釈に関連した複雑な政策上の問題に関してアドバイスを関係局に提供する立場にある。



これらのステップは、事案が本部の第三国定住部または第三国定住拠点および地域事務所のいずれか該当する部署に届く前に講じなければならない。これらのSOPが遵守されていなかった場合、第三国定住部、拠点または地域事務所は、当該現地事務所にケースを差し戻す。

- ある特定の難民認定手続きにおいて、除外事案かどうか再確認する手続きとして別の手続きを採用する場合がある。ただしこれは、関係局とDIPが一定のタイプまたは例外的な性格を有する事案について、解決策として第三国定住に取り組んでいく前に本部の再審査を受ける必要があると判断した場合に限られる。

<sup>46</sup> UNHCR「UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準の改訂：除外、撤回、取消しおよび停止決定の本部による再審査(Revision of Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate: Headquarters review of exclusion, revocation, cancellation and cessation decisions)」(2010年4月12日)(内部用) IOM/019/2010 - FOM/019/2010 <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4bc44e912.html>

第三国定住は除外の検討事項がすでに検討されている場合は、第三国定住登録書式（RRF）に、関連する事実と、除外が適用されないというUNHCRの見解に至った法的評価を詳述しなければならない。



## 3.8 質の高い難民認定評価書の重要性

### 3.8.1 難民の主張の評価と報告書作成

難民申請者の面接を行った後、担当者は、申請者の主張を評価し、難民認定評価書と呼ばれる報告書を作成する。よく組織化された包括的な難民認定評価書は、難民認定決定書の質、審査と異議申し立て手続きの効率性と正確さに大きく貢献するとともに、その人物を第三国定住に付す必要があると判定された場合に、受入国に提出される第三国定住候補者リストの質にも大きく寄与する。

難民認定評価書は、以下の内容で構成すべきである。

1. 主張の概要
2. 信憑性評価 ここでは、受け入れられなかった、あるいは不十分であると考えられた証拠を特定し、その判断について説明すべきである。信憑性は、提出された証拠に関してのみ評価する。信憑性があると評価された証拠が、法的分析の基礎を形成する。
3. 事実の列挙 認定された事実を列挙する。
4. 法的分析 認められた事実にもとづく申請者が難民基準に合致するかどうかの分析。ここではまず、難民条約にもとづく難民該当性が存在するか検討すべきである。次に、この基準が満たされない場合には、申請者がより幅広い難民保護基準に合致するかどうかの検討に進むべきである。
5. 除外事由の有無の評価 除外条項があてはまるかどうかの評価と、除外事由に当たる可能性のある問題の検討
6. 見解 申請者を認定すべきかどうかについての見解。

第三国定住登録書式に記載する評価に対する要件は、実際には、UNHCRのためだけに評価を行う場合より高くなるかもしれない。適用される基準または見解が必ずしも異なるわけではないが、分析は外部の関係者、この場合は、第三国定住候補国に、第三国定住候補者が難民であることを納得させるのに十分な明示性と説得力がなければならない。これは、特に、元戦闘員や前科のある人物といった、除外条項が問題となる複雑な問題を抱える難民にとって当てはまる。

### 3.8.2 法的分析

難民性の主張の重要な事実を特定し、申請者の陳述の信憑性を評価した後、審査官は、申請者が難民条約上の難民の定義において定められた基準を満たすか、UNHCR任務遂行上の広義の難民の定義に該当するか決定する必要がある。

これには、理由づけを行う過程をいくつかの管理可能な部分に分ける系統だったアプローチが必要である。難民の定義の要素を一つずつ、面接を通じて収集した事実と照らし合わせてチェックすべきである。争点となりうる問題を取り上げ、系統

だって議論し、どのように推論したか明快に説明すべきである。申請者が提出した証拠、目撃者からの証言、出身国に関する情報をすべて調べて、申請者が難民基準に該当するかどうか決定すべきである。

難民認定決定書は、難民と認める決定であれ認めない決定であれ、決定内容の根拠となっている推論を明快に述べるべきである。同様に、公平性、客観性、その他、決定との一貫性も重要である。



すべての審査官は、難民の主張を評価するために、一貫した分析枠組みを使用することが重要である。これは、世界中のすべてのUNHCR事務所が難民認定を総合的に実施し、難民申請者に、どのUNHCR事務所に難民申請を提出しても、難民としての地位を認めてもらえる等しいチャンスを確認するために重要である。

### 3.8.3 出身国情報

UNHCRは、難民申請者の国際保護ニーズを評価するUNHCR職員、政府、民間の実務家などの審査官を支援するため、難民該当性評価ガイドラインを含めた国別の文書を発表している。難民該当性ガイドラインは、対象となる出身国・領域における社会的・政治的・経済的、治安、人権、人道面の条件の評価にもとづいて、申請者のプロフィールの点から難民基準を法的に解釈したものである。

難民申請者の主張の主観的要素と客観的要素の両方を特定するうえで、すぐれた出身国情報（COI）が非常に重要である。難民審査担当者は、次のような調査活動に出身国情報を役立てることができる。

- 適切な質問を行うことにより、難民申請者の話を引き出す
- 面接が進むにつれて出てくる一見して矛盾した内容や首尾一貫性のなさを特定し、そして明確化する
- 申請者と、証言者がいる場合はその証言者が述べる内容や彼・彼女らが提供するその他の情報の信憑性を評価し、関連する事実を特定する

しかし、出身国で広く見られる状態についての情報だけでは、面接を行う者に、個人にかかわる状況の「一般的な印象」しか与えない。したがって、出身国情報は、十分に評価し、適当な文脈に置かないかぎり、難民認定プロセスに系統だって適用することはできない。

さらに、単に情報が無い、あるいは担当者が申請者の主張の根拠となる情報を見つけることができないからといって、そのことだけで、難民該当性を否定する決定の根拠としてはならない。

## 情報源

情報システムの質は、近年劇的に改善した。UNHCRのREFWORLDは、出身国における治安状況と人権状況について述べた文書、法文書、政策文書を集積した大規模な収蔵庫となっている。情報は、国連、UNHCR、政府、NGO、学術機関、司法機関など多種多様な情報源から選ばれ、検証が加えられている。

内部向けREFWORLDは、外部向けREFWORLDで公表されているすべての公開

文書と、部外秘扱いの文書から構成される。内部文書はすべて、検索結果、ナビゲーション、文書表示自体に赤のマークがついている。

情報をインターネット上で容易に発表できるようになったことで、情報源と情報内容を慎重に評価することが重要になっている。

### 3.8.4 十分な裏付けのある難民認定評価書の重要性

難民認定評価書に記載される情報、この情報の組み立て方、使用する言語、文章の調子は、見解の受け止められ方を大きく左右する。

難民認定評価書の質と包括性は、第三国定住受入依頼書の質にも大きな影響を及ぼす。難民認定の面接を受け、認定された難民申請者が、認定後、第三国定住が必要であると判断される場合がある。これは、同じ面接時に判明する場合もあれば、第三国定住担当職員が行ったその後の面接で判明する場合もある。

難民認定評価報告書に記載する情報は、第三国定住国に提出する第三国定住登録書式（RRF）を作成するために使用される。第三国定住面接時に大きな矛盾が浮上した場合は、ケースを難民認定意思決定者に差し戻し、明確化を求める場合もある。この場合、そのケースの処理が遅れる場合がある。この状況では、第三国定住担当職員と難民認定担当職員が、1つのチームとして緊密に協議しながらことを進める必要がある。

さらに、第三国定住受入国の政府は、通常、UNHCRから提出を受けた第三国定住候補者である難民を面接し、その際、政府自身が難民かどうかを審査する。難民認定評価報告書を通じて候補者の主張の明確かつ包括的な説明を提供することができれば、恒久的解決策を追求するための最後の面接となることを願ってそれに臨む難民にとって、貴重なサポートとなるだろう。



### 基本文献

- UNHCR「難民認定研修テキスト1：国際保護への導入 UNHCRの関心対象者の保護 (*Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR*)」(2005年8月1日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html>
- UNHCR「難民の地位に関する1951年の条約および1967年の議定書の下での難民の地位の認定基準および手続きに関するハンドブック (*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*)」(1992年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>
- UNHCR「任務遂行上の難民認定に関するマニュアル－UNHCR認定担当者用参照文書 (*Manual on Mandate Refugee Status Determination (RSD) - A Reference Tool for UNHCR Adjudicators*)」(2005年10月1日) (内部用) : <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/438c17194.html>
- UNHCR「UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準 (*Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate*)」(2003年11月20日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html>
- UNHCR「UNHCR任務遂行上の難民認定手続基準の改訂：除外、撤回、取消しおよび停止決定の本部による再審査 (*Revision of Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate: Headquarters review of exclusion, revocation, cancellation and cessation decisions*)」(2010年4月12日) (内部用) IOM/019/2010 - FOM/019/2010 <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/4bc44e912.html>
- UNHCR「難民の地位に関する1951年の条約第1条の解釈 (*Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*)」(2001年4月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b20a3914.html>



## 国際保護に関するUNHCRガイドライン

- 「国際保護に関するガイドラインNo.1：難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2) および／または1967年の議定書の文脈におけるジェンダー関連の迫害 (*GIP No.1 : Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*)」(2002年5月7日) HCR/GIP/02/01 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>
- 「国際保護に関するガイドラインNo.2：難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2) および／または1967年の議定書の文脈における「特定の社会的集団の構成員」(*GIP No.2 : "Membership of a Particular Social Group" Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*)」(2002年5月7日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>
- 「国際保護に関するガイドラインNo.3：難民の地位に関する1951年の条約第1条C項(5)と(6)にもとづく難民の地位の停止(「停止状況」条項)(*GIP No.3 : Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)*)」(2003年2月10日) HCR/GIP/03/03 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f23f4.html>
- 「国際保護に関するガイドラインNo.4：難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2) および／または1967年の議定書の観点から見た「国内逃避・移住による選択可能性」(*GIP No.4 : "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*)」(2003年7月23日) HCR/GIP/03/04 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f2791a44.html>
- 「国際保護に関するガイドラインNo.5：除外条項の適用：難民の地位に関する1951年の条約第1条F項(*GIP No.5 : Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2003年9月4日) HCR/GIP/03/05 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>
- 「国際保護に関するガイドラインNo.6：難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2) および／または1967年の議定書にもとづく宗教を理由とする難民の主張(*GIP No.6 : Religion-Based Refugee Claims under Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*)」(2004年4月28日) HCR/GIP/04/06 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4090f9794.html>
- 「国際保護に関するガイドラインNo.7：難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2) および／または1967年の議定書の人身取引の犠牲者および取引きされる危険に瀕している人々への適用(*GIP No.7 : The Application of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked*)」(2006年4月7日) HCR/GIP/06/07 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>



- 「国際保護に関するガイドラインNo.8：難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2)と第1条F項および／または1967年の議定書にもとづく子どもの庇護申請(*GIP No.8: Child Asylum Claims under Articles 1 (A) 2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*)」(2009年12月22日) HCR/GIP/09/08 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>
- UNHCR「除外条項の適用に関する背景文書：難民の地位に関する1951年の条約第1条F項(*Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2003年9月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>
- UNHCR「大量流入状況における難民の地位に関する1951年の条約第1条F項除外条項の適用に関するUNHCRガイドライン(*UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*)」(2006年2月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f48c0b4.html>
- UNHCR「性的志向および性同一性に関連した難民性の主張についてのUNHCR指針に関する覚書(*UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*)」(2008年11月21日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>
- UNHCR「組織化されたギャングの犠牲者に関連した難民の主張に関する指針に関する覚書(*Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs*)」(2010年3月31日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bb21fa02.html>

# 第4章





## 第4章 第三国定住の効果的なマネジメント

### はじめに

第三国定住を提供された難民には、安心して生活を再建する機会が提供される。しかし受入枠に制限があるため、第三国定住のオペレーションは入念に計画を行い、このきわめて貴重な恒久的解決策を効率性と整合性、透明性を備えた形で実施し、最大限活用しなければならない。

第三国定住が包括的解決戦略に果たす役割を強化するとともに、そのオペレーションによって、グローバルな第三国定住活動のマネジメントの継続的改善を行う UNHCR のオペレーション遂行能力を高めることが UNHCR の主要な目標である。

### 目的

本章の目的は、以下の通りである。

- 職員一人ひとりが第三国定住オペレーションの適切な管理に貢献する責任を持つことを強調する
- グローバル・レベルでの第三国定住の効果的な管理運営とともに、現地事務所の活動の管理運営に関わる UNHCR の指針・基準全般について紹介する
- 標準運用手順を含む、第三国定住プロセスに関わる基準とアカウンタビリティ、保障措置を検討する
- 第三国定住プロセスを通して不正がどのように発生する可能性があるかを説明する。その予防策と不正発生後の対応策について概説する
- 難民が第三国定住に抱く期待に効果的に対処することが極めて重要であることを強調する
- 透明性原則を説明するとともに、ファイル管理と情報の秘密保持に関わる重要な原則を概説する
- 職員とパートナーへの継続的訓練の重要性を強調する
- 正確な統計の必要性を強調する
- どのようなストレス対策が提供されているか認識を高める

## 本章の構成

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| <b>4.1 第三国定住のマネジメントと調整</b>            | <b>112</b> |
| 4.1.1 責任の共有                           | 112        |
| 4.1.2 第三国定住への総合的アプローチ                 | 113        |
| 4.1.3 UNHCR本部の役割                      | 114        |
| 4.1.4 現地事務所レベルでの第三国定住のコーディネート         | 118        |
| 4.1.5 第三国定住パートナーとの協議                  | 118        |
| <b>4.2 第三国定住プロセスでの保障措置</b>            | <b>120</b> |
| 4.2.1 マネジメントとアカウンタビリティに関する全体的枠組み      | 122        |
| 4.2.2 第三国定住活動の管理担当者の任命                | 122        |
| 4.2.3 職員の任務                           | 123        |
| 4.2.4 秘密保持                            | 123        |
| <b>4.3 標準運用手順(SOP)</b>                | <b>125</b> |
| 4.3.1 第三国定住に関わるベースライン標準運用手順(SOP)      | 125        |
| 4.3.2 現地第三国定住標準運用手順(SOP)の設計と整備        | 126        |
| <b>4.4 第三国定住プロセスにおける不正や汚職との闘い</b>     | <b>127</b> |
| 4.4.1 第三国定住プロセスにおける不正・汚職の種類           | 128        |
| 4.4.2 不正が発生しやすい状況                     | 131        |
| 4.4.3 予防措置と不正防止                       | 132        |
| 4.4.4 内部不正への予防に関するその他の措置              | 134        |
| 4.4.5 外部不正に対する予防措置                    | 136        |
| 4.4.6 不正通報における秘密保持                    | 137        |
| 4.4.7 内部不正の徴候と疑惑に対する対応                | 138        |
| 4.4.8 外部不正に関する疑惑への対応                  | 139        |
| <b>4.5 難民集団内部に存在する第三国定住に対する期待への対応</b> | <b>141</b> |
| 4.5.1 恒久的解決策に関する対話                    | 142        |
| 4.5.2 第三国定住に関するメッセージ                  | 142        |
| 4.5.3 カウンセリングの重要性                     | 144        |
| 4.5.4 UNHCRの建物へのアクセス保障                | 146        |
| <b>4.6 安全対策</b>                       | <b>147</b> |
| 4.6.1 安全確保上のリスクを招ききっかけ                | 148        |
| 4.6.2 面接実施時に安全確保のために取るべき行動            | 149        |
| <b>4.7 UNHCRによる記録管理</b>               | <b>151</b> |
| 4.7.1 一元管理ファイリング・システムの監督とアカウンタビリティ    | 152        |
| 4.7.2 個別ケースファイル                       | 153        |
| 4.7.3 電子記録:「プログレス」、CORTS、ライブリンク       | 155        |
| 4.7.4 生体認証データ                         | 157        |
| 4.7.5 ファイルのセキュリティと追跡                  | 157        |
| 4.7.6 渡航文書と身分事項の文書の保管                 | 159        |
| <b>4.8 継続的な第三国定住研修の重要性</b>            | <b>159</b> |
| 4.8.1 グローバル学習センター                     | 160        |

|             |                                |            |
|-------------|--------------------------------|------------|
| 4.8.2       | 第三国定住担当職員を対象とした中核的な研修          | 161        |
| 4.8.3       | 第三国定住研修の受講機会                   | 162        |
| <b>4.9</b>  | <b>第三国定住の統計とデータ</b>            | <b>164</b> |
| 4.9.1       | 第三国定住統計報告(RSR)書式の記入に関するガイドライン  | 165        |
| <b>4.10</b> | <b>第三国定住のオペレーションにおけるストレス対策</b> | <b>166</b> |

## 4.1 第三国定住のマネジメントと調整

第三国定住は、保護と恒久的解決策を必要とする難民にかけがえのない利益を提供する。しかし第三国定住の枠が限られていることが、第三国定住プロセスへの強い圧力となり、効率性を阻害し、客観性への挑戦となり、第三国定住のオペレーションを不正や不法行為の被害を受けやすい状況に置いてしまう可能性もある。UNHCRと第三国定住パートナーは、第三国定住が入念に計画され、この恒久的解決策を必要とする難民への支援となること、また第三国定住のオペレーションが効率性と整合性、透明性を備えた形で実施されることに共同で責任を負っている。

第三国定住のオペレーションの拡大に伴い、UNHCRは業務遂行能力、またグローバルな第三国定住活動の計画と管理運営の強化に力点を置いている。保障措置が、第三国定住プロセスの各段階に組み込まれている。また基礎となる基準が設定され、第三国定住処理を進めるうえでの責任範囲の明確な区分と透明性が確保されている。入念に計画された業務を構成する基本要素には、この他に、パートナーとの効果的な協同、不正防止戦略、対象限定型の情報キャンペーン、難民が抱く期待に対処するカウンセリング、また職員とパートナーへの継続的研修などがある。

### 4.1.1 責任の共有

UNHCRの職員は全員、職階と職務に関わらず、第三国定住を含む保護活動が実現可能な最高の基準に則って行われ、すべての活動で不正や不法行為を防止することを保障する責任を負う。

第三国定住オペレーションをうまく機能させることは、携わるすべての人の責任であり、第三国定住に関わるすべての者は、職務を適切に遂行する責任を負っている。これは「国連職員規定」と「UNHCR行動規範」に反映されているものであり、また、保護活動全般のマネジメントに関わる公式の政策の一部として位置付けられている。<sup>1</sup>



当然のことながら、上級管理職、特に代表・所長は、第三国定住活動の十分な管理運営を確保するうえで明確な役割を担っている。この役割には、次の事項を実施することによって支援環境を創出することが含まれる。

- すべての職務とオペレーション—支援、登録、難民認定、第三国定住—が最高の基準に従って適切に実施されるようにすること
- 事務所全体が第三国定住とその他の活動との連関を認識し、第三国定住を、国別オペレーション計画においてだけでなく、日常の共同作業の中においても事務所

<sup>1</sup> 国連総会職員規定第1条2項および3項参照「国連職員規定(Staff Regulations of the United Nations)」(1952年2月2日) A/RES/590, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f47a0.html>、 「UNHCR行動規範と解説(UNHCR Code of Conduct & Explanatory Notes)」(2004年6月) <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>参照。このほか、UNHCR「保護活動のマネジメント—UNHCR職員の責任—(Management of Protection Activities - Responsibilities of UNHCR Staff)」(2002年3月15日) IOM/025/2002 - FOM/024/2002, (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3d4524a52.html>も参照。

の保護戦略全体の不可欠な要素として位置づけること

- それぞれの異なった部門を担当している課の間の緊密な協力とコミュニケーションを可能とする支援環境を提供すること
- 管理運営とアカウンタビリティに関する明確な枠組を提供すること
- 適切な資源を利用できるようにし、たとえば難民認定や第三国定住の支援にあたり詳細な登録や追加証明が求められる場合など、各活動の最も効率よい実施を可能な範囲で保障すること。なおこれには、2章で触れた職員派遣スキームにもとづく職員増員なども含まれる。
- すべての活動について適切な報告の実施と透明性を確保すること
- 現場職員に技能と能力の向上をもたらす研修の受講機会を促進すること
- 職員同士の健全な関係を維持し、適切なストレス対策を整備すること
- 安全を維持し、不正・濫用を防止する措置に高い優先順位を与えること
- 模範的な態度を取ることに

しかし第三国定住に関わる職員全員は、自らの行動が良心にもとづき、自らの責任、「UNHCR行動規範」、そして適切な政策および手続きに関するガイドラインに従って行われるようにしなければならない。

現地でのオペレーションでUNHCRによる第三国定住活動が行われる場合、その内容は規模や職員構成、また難民や受入国政府、NGOの活動参加の度合いによって大きく異なる。第三国定住への需要が増える一方で資源が限られている状況は、第三国定住活動の効果的な管理運営を図るうえで常に様々な課題を生み出している。

こうした課題が存在し、個別の状況が大きく異なっているが、本ハンドブックが示す基準や指針は、普遍的な性格を有し、あらゆる第三国定住活動に適用できる。UNHCRは、難民のニーズに取り組む上で、適切な注意を払い、統一性をもって、透明性を担保し、アカウンタビリティを果たす、一貫性と、予見的可能性を備えた第三国定住プログラムを提供することをめざす。UNHCR本部の第三国定住部と（該当する場合には）地域第三国定住担当官は、各現地事務所に対して、特に配慮すべき課題について追加指針を提供することができるであろう。

## 4.1.2 第三国定住への総合的アプローチ

第三国定住は、第三国定住受入国とUNHCR、NGO、国際移住機関（IOM）間の協力と連携によって行われる包括的な事業である。UNHCR内部の様々なレベルで第三国定住活動に関する調整と計画が実施されることが、第三国定住に関わる取り組みが効果的に行われ、対象を十分に特定して実施するうえできわめて重要である。

第三国定住活動は、それ単独では成立しない。地域別・国別業務計画の一部として事務所の保護戦略全体に統合されていなければならない。第三国定住を計画プロセスと保護戦略に統合することは、すべての恒久的解決策が包括的に評価され、第三国定住が他の活動にもたらす肯定的、否定的影響、あるいは他の活動が第三国定住にもたらす影響が評価されるようにするうえで有益である。理想的には、肯定的影響は第三国定住の戦略的活用によって最大化され、否定的影響は効果的な計画とリスク管理によって軽減されるべきである。

各現地事務所は、第三国定住活動を調整・計画・実施するうえで不可欠の役割を果たす。現地事務所は第三国定住を必要とする個人と集団を特定し、第三国定住

ニーズをUNHCR本部の第三国定住部に連絡し、受入国に提出する第三国定住の候補者リストの準備を進める。第三国定住が成功するかどうかは、その他のUNHCRの活動（登録、難民該当性評価、保護、コミュニティサービス、生計手段、また必要に応じて自発的帰還）に関わる同僚との十分な協力関係に左右されるし、多くの重要な外部パートナーに依るところが大きい。

第三国定住の総合的手法は現地事務所が行う通常業務においても実践されるべきである。第三国定住活動を調整する定期会合は、内部だけでなく外部のパートナーも交えて行い、議題によっては受入国の参加も考慮すべきである。保護担当の同僚とすべての関連パートナーは、実践面と業務面について最新の情報を得、第三国定住を一貫して運用し、不正や濫用などのリスクを軽減しなければならない。現地での提携に関わる特別な配慮については、5章と7章で詳しく論じている。

地域第三国定住拠点／事務所（必要に応じて）、本部の第三国定住部、関係局との適切な連携と協力も同様に重要である。こうした協力には一般的な政策や実践に関わるだけでなく、個別ケースに対するフォローアップと、優れた実践や教訓の共有も含まれる。

### 4.1.3 UNHCR本部の役割

UNHCR本部の各局・地域局が果たすべき基本的役割は、地域事務所の現地でのオペレーションに対する支援と事務所のマネジメント全体の実施であり、政策と戦略、そしてグローバル・レベルでの監督に特に重点が置かれる。

UNHCR本部は、以下に挙げるUNHCRの中核的機能を担っている。

- 綱領と政策の作成
- 戦略的方向性の明確化
- 資金獲得と資源動員
- 優先順位の決定と資源配分
- 執行委員会、その他の執行機能の支援
- 国連とUNHCRの規則に則った資金管理
- モニタリング、評価、報告の実施（結果ベースでの管理運営を含む）
- 監督
- 広報と渉外
- 機関連携と戦略的パートナーシップの締結
- 中央での緊急即応準備と対応マネジメント
- 安全管理

国際保護局（DIP）の第三国定住部と各地域局は、現地事務所にとって第三国定住に関わる課題の主要な連絡先である。

## 第三国定住部

第三国定住部長は、国際保護局（DIP）副局長を兼ねており、それを、上級第三国定住調整官、地理別課題またはグローバルなテーマならびに政策課題を担当する職員、書類のみによって受入国が審査する候補者リストの提出（dossier submission）を管理する処理部門の職員、および行政支援職員が第三国定住部長を補佐している。地域集約担当者も任命されており、それにより、UNHCR現地事務所と地域事務所による第三国定住のオペレーションへの支援とモニタリング、第三国定住国への支援が円滑に進められている。担当者は、不正対策などの重要課題も担当している。

UNHCR本部の国際保護局第三国定住部の役割は次の通りである。

- **第三国定住政策の策定**、第三国定住作業に関する基準と指針の設定と普及、およびそれらの一貫した適用に関するモニタリングを担当する。
- **包括的な恒久的解決策**に関連した様々なイニシアチブの第三国定住に関係する部分の集約点として機能し、第三国定住の戦略的活用を推進する。
- 第三国定住プロセスでの**不正防止情報担当者**として機能する。この機能には不正防止・削減活動の策定・実施、不正事案のモニタリングと記録、制裁の適用、不正の影響を受けるおそれのあるプログラムを実施している第三国定住国と連携することなどが含まれる。
- **グローバル・レベルで第三国定住ニーズを評価・記録し**、受入国政府と、第三国定住の総数と地域ごとの第三国定住受け入れ割当を取りまとめる。
- 緊急時第三国定住を必要とする難民を受け入れてもらうための**第三国定住枠の拡大を提言**する。
- 本部の各地域局および現地と緊密に連携し、第三国定住のオペレーションの効果的な実施と強化に努めるUNHCRの取り組みに**必要な資源を獲得**する。
- UNHCR現地事務所の要請、または第三国定住受入国政府の要件にしたがって、**緊急医療のケースに関する第三国定住候補者リスト提出のマネジメント**を行う。
- 第三国定住国に提出する**書類のみによって受入国が審査する候補者リストのマネジメント**を行う。
- 第三国定住国の増加など、**第三国定住の機会とプログラムの多様化と拡大**を図る。
- 新たな第三国定住国での**第三国定住プログラムの策定と実施**をコーディネートし、人材養成プログラムを推進し、新たな第三国定住国と既存の第三国定住国との連携を促す。
- 地域第三国定住拠点／地域事務所、必要に応じて現地事務所に**監督と指導**を行う。
- 関係局、必要に応じて地域第三国定住拠点／地域事務所、候補となる第三国定住国間の**コーディネート**を行い、集団手法を適用する現地企画案を評価・承認する。
- 第三国定住統計の作成などモニタリング・評価・監督を行う**仕組みと手法を改善**する。
- 現地で収集された統計や報告書を**分析し**、確立された政策・手続き・指針・職務遂行基準との一貫性およびコンプライアンスを確保する。第三国定住マネジメントにおける世界の傾向や欠落を明らかにする。
- 国際カトリック移住委員会（ICMC）と協力して**UNHCR-ICMC第三国定住職員派遣スキーム**をマネジメントし、その他のスキームからの第三国定住への職員派

遣をマネジメントすること

- 第三国定住に関する年次三者協議（ATCR）と第三国定住に関わる作業部会（WGR）で事務局を務めること
- どのような研修ニーズがあるか評価し、グローバル学習センター（GLC）、関係局、地域第三国定住拠点／地域事務所との緊密な調整のもとで、UNHCR職員のほか、NGOや政府のパートナーを対象とした第三国定住政策と手続きに関する研修を実施する。
- UNHCR内外の関係者と連携し、とくに新たに第三国定住国となった国での第三国定住難民の統合に関わる事後活動を実施し、負担と責任を共有する精神をはぐくむ。
- 関係NGOとの協力分野を拡大し、第三国定住パートナーシップを強化する。
- 第三国定住者選考の実施日程を、必要に応じて現地事務所と調整する。
- 現地事務所、国際移住機関、必要に応じてNGOと連携しながら、家族再統合渡航支援プロジェクトを運営する。
- UNHCR内部、関係するあらゆる国際的討議の場で第三国定住の重要性を訴え、その際、第三国定住の活用が保護手段、恒久的解決策、責任共有メカニズムであることを強調する。

全体として、第三国定住部は、各国の第三国定住受け入れ政策、割り当て規模との配分、ケース処理上の課題、緊急時第三国定住や特別なニーズがあるケースの受け入れの要請などについて、政府との連携で中心的役割を果たす。

## 国際保護局(DIP)

国際保護局は次の業務を担う。

- 全世界的な保護政策の策定。
- 強制移動分野での基準設定と、国際法と国際基準の段階的発展に寄与する。
- すべてのカテゴリーのUNHCRの関心対象者とUNHCRのオペレーションに関わる複雑な国際法上、保護政策上の課題について助言する。
- 年齢・ジェンダー・多様性に配慮したアプローチを主導する。
- 保護と恒久的解決策両方の観点から、難民認定、庇護申請／移住、無国籍、教育、コミュニティ開発／動員の分野での政策問題、法的問題を含め、強制移動に関わる政策問題、法的問題について、現地でのオペレーションと本部の諸部門を支援する。
- 第三国定住活動を主導し、コーディネートする。
- 恒久的解決策に向けた包括的アプローチの策定を支援する。
- グローバル・プロテクション・クラスターを主導・支援する。
- 人権連携活動をコーディネートする。

## 地域局

UNHCRが世界各地で行う業務は、次の5つの地域局によって実施されている。

- アフリカ局
- アジア太平洋局
- 中東・北アフリカ局 (MENA)
- ヨーロッパ局
- 南北アメリカ局

各地域局は、当該地域での第三国定住のオペレーションと実施において特に重要な役割を果たす。地域局は現地でのオペレーションに戦略的観点からの助言を行い、活動を監督する。具体的には、現地、地域での保護と包括的解決策に向けた戦略の策定、第三国定住プロセスに組み入れる個人と集団の特定、現地活動のモニタリング、必要な場合には個別ケース決定の再検討、などである。

地域局はこのほか、第三国定住国との連携、新しい第三国定住プログラム作成の提唱、第三国定住パートナーとのパートナーシップ強化、第三国定住の戦略的活用への推進、第三国定住パートナーに対する地域情勢の提供などにおいても、重要な役割を果たす。

## 監察官室

監察官室 (IGO) の任務は次の3つの機能からなる。

- 現地事務所と本部の部署の監査
- UNHCR職員による不正の調査
- UNHCR職員やUNHCRが行うオペレーションへの攻撃事件が発生した場合の特別調査<sup>2</sup>

4.4.7で示すように、不法行為に関する供述の直接報告を推奨するため、IGOに送られる電子メール、ファックス、電話番号は部外秘扱いになることを広く周知すべきである。

<sup>2</sup> UNHCR「監察官室の役割、機能、業務様態(The Role, Functions and Modus Operandi of the Inspector General's Office)」(2005年11月3日)IOM/054/2005 - FOM/054/2005 (内部用) <http://swigea56.hcnrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html> 参照

#### 4.1.4 現地事務所レベルでの第三国定住のコーディネート

地域第三国定住拠点の役割は、地域レベルでコーディネートをし、計画立案を改善し、第三国定住処理における整合性と透明性を向上させることにある。<sup>3</sup>

地域第三国定住拠点は、地域レベルでのUNHCRの第三国定住選考基準と政策の実施をコーディネートし、それらの実施状況をモニタリングするのを支援する。また、必要に応じて、第三国定住のオペレーションの能力強化を支援する。地域第三国定住拠点は、当該地域での第三国定住候補者リスト提出（合意された件数を緊急／至急医療ケースの書類のみによって受入国が審査するリストを含む）を管理し、地域ごとの第三国定住統計を作成管理する。

拠点外で任に当たる地域第三国定住担当官も、第三国定住活動のコーディネートにおいて重要な役割を果たす。地域第三国定住担当官は、現地事務所が行う第三国定住のオペレーションを支援するとともに、当該地域内の第三国定住実現について調和のとれた多様なアプローチを確保すべく第三国定住受入国との共同作業を行う。

地域内でのコーディネートが特に重要になるのは、特定の国籍を持つ難民集団が多数の近隣国にまたがって存在する場合である。地域第三国定住担当官は、第三国定住部、当該地域局と協力して、第三国定住を地域的保護および解決の戦略の主流に組み込んでいく役割を担っている。

#### 4.1.5 第三国定住パートナーとの協議

2.1.3で触れたように、第三国定住に関わる年次三者協議（ATCR）と第三国定住に関わる作業部会（WGR）は、第三国定住に関わる課題を年単位で評価する協議体であり、今後の共同戦略と方向性を検討する場でもある。

ATCR/WGRプロセスは、以下の機会を提供することで、UNHCRが第三国定住に関して各国政府、NGO、国際機関と協力する際の主要な手段となっている。

- 計画立案の観点から、第三国定住のニーズと第三国定住の実現可能性に関する情報を定期的に共有し、第三国定住に関わる課題についての分析を共有する。
- よりよいオペレーション実施のために、実施上の課題や問題の解決を図る。
- 執行委員会内部で第三国定住に好意的なコンセンサス形成を行い、新規第三国定住プログラムの策定を推進するため、第三国定住に関連する課題についての認識を高める。
- UNHCRがケースの特定や第三国定住の検討に付す活動において主たる責任を担っていることを踏まえ、UNHCRの活動に参加者の注意を向ける。

ATCR/WGRプロセスの実施形態は変化し、現在では、WGRは年2回、ATCRは毎年6月～7月に会合が1回開かれるのが通例となっている。WGRの会合は規模も参加者もATCRに比べ小規模である（参加はWGRの正式政府メンバーに限られ、NGOの参加には制限がある）。他方、ATCRは全パートナーが完全参加する大規模会合である。

<sup>3</sup> 2011年時点では、地域第三国定住拠点は、ナイロビ(ケニア)とベイルート(レバノン)の2つが設置されている。地域第三国定住官はアルマトイ(カザフスタン)、バンコク(タイ)、ダカール(セネガル)、キンシャサ(コンゴ民主共和国)、プレトリア(南アフリカ)に置かれている。

第三国定住部はATCR/WGR事務局を務めており、議長は政府メンバーによる持ち回りとなっている。NGO担当者と呼ばれるNGOの意見を集約する人物が、WGRでNGOの視点から意見を述べる。これまではこの人物は議長国と同じ国から選出されている。その他のNGO代表も議題に上る課題に応じて招かれることがある。

ATCR/WGR議長とNGO集約担当者、第三国定住部は共同で第三国定住に関わる三者協議をコーディネートする。ATCRに参加できるのは、第三国定住国、NGO、国際機関、UNHCRの代表者、今後第三国定住国となる可能性のあるオブザーバーに限られる。ATCRには対象を限定し、参加型で行うという特徴があり、この特徴を維持するために、会合には事前登録が必要で、各代表団の人数は第三国定住国の年間割当人数にもとづいて制限される。

この協議プロセスにより、UNHCRは第三国定住国の注意を、第三国定住が最も必要とされる難民集団に関する議論に直接向けることができる。また第三国定住の行先と資源の割当をコーディネートすることができる。毎年発行される「世界第三国定住ニーズ推計」<sup>4</sup>がATCRで詳しく検討される。また時宜を得た情報交換を通して、執行委員会と第三国定住国およびNGOは第三国定住受け入れ段階での即応性と適切性を強化することができる。

ATCR/WGRの枠組により、第三国定住に関わる不正対策、第三国定住の戦略的活用を必要とする状況の優先順位の決定、医療ニーズを有する難民の第三国定住などテーマ別の会合を必要に応じて容易に開催できるようになった。

WGR内の小グループはコア・グループを形成し、特定の難民集団やオペレーション上の課題に対する包括的解決策の策定に向けた共同作業を行ってきた。具体例としては、第三国定住に関わる不正についての専門家グループ、ブータン難民に関するコア作業部会、イランに関する難民第三国定住コンタクト・グループなどがある。

## その他の二者協議

ACTRとWGR以外にも、UNHCRは各国政府と多数の二者協議を開催し、共同計画の取り組みを強化し、特定の国に関して生じるニーズや課題を協議している。こうした会合は、本部のほか、地域や国レベルでも年間を通して開催されている。

第三国定住部は、個別ケースの処理のほか、難民受け入れの政策と人数に関して、ジュネーブに置かれた各国政府代表部を通して、また第三国定住国の首都に置かれている現地のUNHCR代表部を通じて、直接、各国政府と協力する。第三国定住国の多くはUNHCRと個別に二者協議を開催し、特定の第三国定住ニーズに対して予想される対応の中身や、翌年に第三国定住が予定されている集団の構成と人数を協議する。

新たな第三国定住国や臨時に難民を受け入れる国に対してUNHCRは、確実な目標達成と課題克服をめざして、追加支援を行う。

第三国定住部は、同分野で活動するNGOや国際機関との日常的な提携関係を整備する。第三国定住パートナーシップの詳細については、8章で扱う。

<sup>4</sup> UNHCR世界第三国定住ニーズ推計(*UNHCR Projected Global Resettlement Needs*)は、現地事務所のオペレーションごとに先取的に提出される第三国定住計画にもとづいて毎年作成される。この報告書は通常限定配布扱いであるが、一般公開版がATCRの開催後に提供されることが多い。

## 4.2 第三国定住プロセスでの保障措置

健全性と信頼性を確保するため、第三国定住プロセスの各段階には必ず含まれなければならない多くの保障措置が存在する。現地の状況に関わりなく、すべての第三国定住活動は基礎となる基準に従い、第三国定住の実現において一定レベルの世界規模での整合性と透明性、予見可能性を確保し、不正発生リスクを削減しなければならない。

第三国定住活動では、この活動がもたらす利益ゆえに不正が特に生じやすい。不正の発生可能性を削減し、難民がさらに犠牲となる事態を予防し、無実の職員を虚偽の供述から保護し、ひいてはUNHCRが行う第三国定住活動全体の信頼性と効率性に貢献するために、第三国定住プロセスの各段階に保障措置が組み込まれている。

こうした保障措置には次のものがある。

### 基準

アカウンタビリティと透明性を備えた第三国定住手続きの策定と実施は、第三国定住プロセスでの不正や汚職を防ぐうえで欠かせない。すべての現地事務所は、「第三国定住に関わるベースライン・SOP」<sup>5</sup>と、本ハンドブックに規定された指針に沿って標準運用手順（SOP）を策定しなければならない。現地事務所が作成するすべての第三国定住候補者リスト関連書類は、一連の確立された客観基準と手続きに則って処理されなければならない。これについては、本ハンドブック7章で詳述する。

### 透明性

第三国定住決定に関わるすべての判断は、透明性が確保された形で実施されなければならない。透明性には内部向けと外部向けの二側面がある。内部に対しては、第三国定住プロセスのすべてのレベルと段階で高潔さが求められる。たとえば難民などに関わる決定はすべてが明確に記録されていることや、難民登録用データベース「プロGRES（*proGRES*）」（場合によってはそれ以外のデータベース）に、紙のファイルからの情報が絶えず入力されていること、すべてのステップ、決定がどのような根拠で行われたかが常に明らかであることである。また様々な活動について誰が許可し実施したのか、またそれはいつのことであったのかも明確にすべきである。内部の透明性を確保するには、先に第三国定住検討について既に述べたような、何を記録として残し、何を個人ファイルに含めるべきか、またどのようにしてアカウンタビリティを確保するかについて明確な規則と手続きを規定する必要がある。

外部透明性とは、難民やその他のパートナーが、適切な政策と秘密保持ガイドラインに則って、UNHCRの決定や行動について、適切な形で情報を提供されることを意味する。この点については、情報提供のためのミーティングを開いて、難民や第三国定住パートナーに対して、当該現地事務所での第三国定住プロセスを統括する基準と手続きに関する情報を伝えるという方法も考えられる。こうした透明性

<sup>5</sup> UNHCR「第三国定住に関わるベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」改訂版(2011年)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

は、第三国定住の信用強化に貢献するとともに、第三国定住プロセスへの一層の協力と信頼保持のための重要な基盤となる。

しかし、この外部透明性の確保が、難民個人に関するファイルの内容の不適切な開示につながるべきではない。第三国定住のケースを扱う全員、すなわち国際職員と現地職員、通訳、カウンセラー、医療従事者、UNHCRの事業実施パートナーのその他の職員などには、当該個人の秘密保持権が侵害されないようにする責任がそれぞれあると言ってしかるべきである。UNHCR内部文書の「秘密保持ガイドライン」には個別ケースに関する情報共有について詳しい助言が記されている。<sup>6</sup>秘密保持については4.2.4で詳しく述べる。

秘密保持については、現地職員、国際職員、政府職員およびNGO職員対象の研修で強調すべきである。

### 権限とアカウントビリティ

すべての現地事務所で、UNHCR代表者は、第三国定住活動について責任を負う担当官を任命しなければならない。これは現地事務所の第三国定住活動の効果的なマネジメントを確保するうえで第一に必要となる重要な措置である。難民のケースの処理と第三国定住国候補者リスト提出の双方に関する決定は、第三国定住活動担当官が許可しなければならない。

### 監督とコンプライアンス・モニタリング

任命された担当官は、個々の現地事務所での第三国定住活動全体を監督し、コンプライアンスと品質管理を保障しなければならない。定型的な管理だけでなく定期的な抽出チェックを実施することは、基準へのコンプライアンス確保に役立つとともに、個々の受入国に提出する候補者リストが当ハンドブックに掲載する指針に従って作成されていることを確認することができる。地域第三国定住官も、本人が責任を持つ現地事務所での第三国定住プロセスを監督する。

第三国定住プロセスの監督は、時間の経過にともなう第三国定住ニーズと現地事務所への対応能力の変化に応じて手順の継続的な見直しと改善につながってしかるべきである。手順の変更は現地事務所の第三国定住SOPに反映させられるべきである。

<sup>6</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン(Confidentiality Guidelines)」(2001年8月1日) IOM/071/2001 - FOM/068/2001 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

## 4.2.1 マネジメントとアカウントビリティに関する全体的枠組み

第三国定住を含むあらゆる保護活動に対して、それぞれの現地事務所では明確なマネジメントとアカウントビリティ体制を整備することは、管理職の責任である。このことは、第三国定住活動が統合的に実施され、成功を収めるようにするうえで極めて重要である。第三国定住活動のマネジメントとアカウントビリティの枠組みは第三国定住SOPに詳しく規定しなければならない。

現地レベルでは、マネジメントとアカウントビリティは、UNHCR代表と上級保護担当職員が担っている。また、第三国定住の個々の職務を担当する職員は全員、第三国定住活動を可能なかぎり最も高い基準で遂行する責任を共有している。



## 4.2.2 第三国定住活動の管理担当者の任命

UNHCR代表／所長および上級保護担当職員は、現地事務所内で第三国定住活動にアカウントビリティを持つ職員（以下「管理官」）を任命しなければならない。この任命作業は、現地事務所による第三国定住活動の効果的なマネジメントを実現するうえで重要なステップである。第三国定住担当官がいない場合には、UNHCR保護担当職員の中から任命しなければならない。

管理官は、第三国定住に関わる身元確認、ケース準備、候補者リスト提出など、あらゆる第三国定住活動の一貫性を監督しなければならない。管理官は第三国定住プロセス全体を通じて決定的な役割を果たすことになるため、管理官の不在時には暫定的な代理を任命しなければならない。UNHCRの第三国定住活動をUNHCR以外の職員が代行する現場では、UNHCR本部が第三国定住活動を行ううえでの適切なメカニズムと手続きを策定する責任を負うべきである。

この担当官が第三国定住に責任を持つという事実は、透明性確保の観点から書面で行うべきである。<sup>7</sup>第三国定住担当官の氏名と役職、詳細な連絡先は、第三国定住関連の課題についての効果的なコミュニケーションを促すため、第三国定住SOPに詳しく記載するとともに、関係地域局、UNHCR本部の第三国定住部、必要に応じて地域第三国定住官にも周知すべきである。

<sup>7</sup> 管理官任命書の見本はベースライン・SOPの付属文書に収録されている。UNHCR「第三国定住に関するベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」改訂版(2011年)(内部用)  
<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

### 第三国定住に関わる各任務に対するアカウンタビリティの分担

事務所代表／事務所長は次のような役割を担う。

- 第三国定住活動が「第三国定住ハンドブック」と関係するIOM/FOM（訳者注：UNHCRの事務通達／現地事務所向け事務通達）で定められた基準が遵守されるようにする
- 第三国定住を事務所の日常業務に統合し、第三国定住手続きの実効性を確保する
- 管理官が第三国定住に関する活動をきちんと行える人物であることを確認する
- 責任を持つ担当官の任命書に担当官とその上司に署名させる（「ベースライン・SOP」付属書参照）

管理官は次のような役割を担う。

- 第三国定住活動すべてに責任を持つこと
- 第三国定住活動に関する適切なメカニズムと手続きを策定する
- 関係地域事務所や地域第三国定住拠点、第三国定住部、国際保護局（DIP）、担当地域局と連携して、第三国定住に関わる政策、戦略、SOPを実施する
- 不正防止／削減メカニズムを策定・実施する。具体的には、事務所が行う第三国定住関連業務を定期的にチェックするスケジュールを組み、実施する。また事務所内で第三国定住に関わる不正に関する情報担当者を任命する。

## 4.2.3 職員の任務

第三国定住に関わる職員全員が担うアカウンタビリティ、任務、必要な権限は、アカウンタビリティの枠組み全体の中で明確に定義しなければならない。第三国定住に関わる責任を負う各職員には、職務上の責任と報告・監督構造を明記した委任状を交付すべきである。職員個々の作業計画にも、内部管理要件に職員がどのように監督を行うか明記すべきである。

第三国定住に関してUNHCRと協力する人々の正式な地位はそれぞれ異なるかもしれないが、本ハンドブックの趣旨から、ここでいう「職員」とは正規職員、契約職員、コンサルタント、出向職員、派遣職員、その他協力組織の従業員、第三国定住活動に関してUNHCRのもとで働くよう特に任命された事業実施パートナーの職員を指す。

## 4.2.4 秘密保持

UNHCRは、難民とその他の関心対象者に国際保護と恒久的解決策を提供するという任務を遂行するにあたり、個別ケースについて様々な情報を収集・保管する。このなかには難民該当性の主張内容や家族に関する、また医学的、心理社会的評価に関する秘密情報も存在する。UNHCRが、いかなるときもこうした情報の秘密を保持することは必要不可欠である。

情報の機密を尊重する必要性は、国際人権法が定めるように、プライバシーの権利と私生活への不法な干渉から保護される権利とにもとづく。原則として、個人情

報の提供時には、その情報を特定の用途にだけ用いる許可が与えられている。誰でも収集された個人情報の内容および収集の根拠ならびに目的、またその情報の処理方法を知る権利を持つ。個人は収集された個人情報にアクセスし、不正確な情報を訂正することができるべきである。

UNHCRの「秘密保持ガイドライン」<sup>8</sup>には、UNHCRが個別ケースの情報を関心対象者本人またはその他要請を行うパートナーと共有する場合の条件が規定されている。こうした情報へのアクセスは、難民に国際保護を提供し、恒久的解決策を見出すというUNHCRの任務にもとづく。UNHCR職員はこうした情報のすべてがこれらの目的にのみ使われるように注意しなければならない。また、こうした情報を他者と共有するにあたっては、難民自身から事前に具体的な同意を取らなければならない。

UNHCR職員は、秘密保持の厳格な措置も講じなければならない。このことは、UNHCR内部で伝達する場合、第三者（第三国定住パートナーなど）と外部で共有する場合のいずれについても、適切な配慮を行わなければならないことを意味している。UNHCRの職員はすべて、通訳者、出向職員、派遣職員、UNHCR事業実施パートナーの職員、その他UNHCRのために働く外部専門家を含め、正式な地位がどのようなものであるにかかわらず、この秘密保持のガイドラインに拘束される。

職員は全員、難民に関する個人情報の秘密を保持し、秘密保持ガイドラインを遵守する責任を負う。



許可を受けた者だけに個別ケースファイルや「プログレス」上の個々の項目の情報へのアクセス権を与えるべきである。通訳を含む職員で、職務を遂行するうえでこうした情報にアクセスする理由がない場合には、アクセス権は取得できないようにすべきである。難民は、自分自身のケースの情報を要求する際には本人である証拠を提示しなければならない。こうした措置は不正や濫用に対する重要な予防となる。

### 第三国定住国とNGOとの情報共有

第三国定住のための手続きが進められている難民は、自身のケースに関する詳細を受け入れ予定国や、もし関係がある場合にはNGOとも共有することに同意しなければならない。したがってその第三国定住のケースに含まれるすべての成人は、UNHCRの第三国定住登録書式（RRF）に記載されている情報開示と書類の提供を、政府当局者に、また必要に応じて定住事業機関が認める宣誓に署名しなければならない。同伴者のいない子どもが主たる申請者の地位で第三国定住候補者として提出された場合も、最善利益認定により行為能力があることが示唆されれば、本人が宣誓に署名すべきである。第三国定住登録書式に記載されている情報や身分事項に関する内容は、包括的であり、難民の背景や家族構成、難民該当性の主張内容、除外に関わるあらゆる要素、具体的なニーズを十分詳細に提供している必要がある。

一般的に、第三国定住登録書式と添付資料（最善利益認定報告書、未成年者保

<sup>8</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン（Confidentiality Guidelines）」（2001年8月1日）IOM/071/2001 - FOM/068/2001（内部用）<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

護に関する書類、健康評価書など)以外の書類を第三国定住国と共有する必要はない。たとえば、UNHCRの難民該当性ファイルは外部組織宛に複製すべきではない。しかし、第三国定住国から理由付きで要請があった場合、UNHCRは難民該当性ファイルから抽出した関係情報を、アドホックな通信またはブリーフィングによって依頼者に提供することもありうる。<sup>9</sup>

### 難民との情報共有

原則として、難民は、自らが提供した情報にアクセスする権利を持つが、UNHCRがその他の情報源にもとづいて作成した情報や書類へのアクセスは制限される。こうした場合、UNHCRは自らの利益(職員の安全確保への配慮やUNHCRの情報源の保護など)と難民が有する正当な利益(当人に影響する何らかの決定が行われた理由など)を比較検討する必要がある。可能な解決策の一つとして、UNHCR職員の氏名に言及しない抽象的なケースの要約のみを共有することもできる。いかなる場合でも、UNHCRは面接記録や信憑性評価自体を共有すべきではない。しかし面接中に難民本人が行った陳述の要点は、面接終了前に本人にかならず読み聞かせるべきである。

## 4.3 標準運用手順(SOP)

検証可能で標準化された手順は、第三国定住のマネジメントに関する一定レベルのグローバルな整合性、透明性、予見可能性を確保するとともに、不正防止の要でもある。

### 4.3.1 第三国定住に関わるベースライン標準運用手順(SOP)

UNHCR現地事務所に対し、現地事務所の第三国定住SOPを策定、管理するための詳細な指示を提示するために、包括的な基本的「第三国定住に関わるベースライン・SOP」<sup>10</sup>が第三国定住部により作成されている。現地事務所は、事務所独自の「第三国定住に関わるベースライン・SOP」を作成するにあたって、以下のことを行う。

- 基礎となる基準—個人評価と第三国定住候補者リストの提出に関してUNHCRが行う全オペレーションに関する最低基準—を定める。
- 現地事務所がベースライン・SOP内で独自の手順を定めなければならないか詳細に決定する。

<sup>9</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン(Confidentiality Guidelines)」(2001年8月1日) IOM/071/2001 - FOM/068/2001 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html> 第43~45段落参照。

<sup>10</sup> UNHCR「第三国定住に関わるベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」(改訂版)(2011年)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

ベースライン・SOPは、次の分野で必要とされる行動についての責任共有と最低限の基準を規定している。

1. 第三国定住のマネジメントとリスク軽減
  - 第三国定住プロセスの健全性
  - 第三国定住に対するニーズと期待への対応
  - 事務管理
  - 問い合わせ対応
2. 第三国定住の事案処理
  - ケースの特定
  - 提出された紹介資料の受理と第三国定住ニーズの予備評価
  - 第三国定住面接と第三国定住ニーズの評価
  - 集団単位の第三国定住
  - 脆弱な立場にある難民に対する個別の必要事項
  - 第三国定住登録書式（RRF）の確定
  - 受入国に提出する候補者の決定
  - 第三国定住国による選考
  - 候補者リスト提出後のフォローアップ
  - リスト提出の撤回／中止
  - 第三国定住国の決定
  - 出発の手配とモニタリング

このほか付属文書として、第三国定住プロセスで使用する文書や書式の見本も添付される。これらの見本は、現地の事情に応じて改良することができる。

ベースライン・SOPは、第三国定住政策の変化に応じて継続的に更新・改訂される。現地職員は事務所独自の第三国定住標準運用手順を見直すにあたり、イントラネットでベースライン・SOPの最新版を参照すべきである。

現地には様々な事情があるため、第三国定住手続きは現地事務所によって異なる。したがって独自の第三国定住SOPを設計する現地事務所は、各事務所の対応能力と第三国定住ニーズを再検討し、現地の事情に適い、基礎となる基準ならびに本ハンドブックが提供する指示に則った第三国定住プロセスを決定しなければならない。

#### 4.3.2 現地第三国定住標準運用手順(SOP)の設計と整備

第三国定住SOPは、現地事務所が第三国定住のマネジメントとリスクの軽減、第三国定住ケース処理の各段階における基礎となる基準とともに、第三国定住手続きの段階ごとの事務所独自の詳細をどのようにして実施していくかを文章の形で述べたものである。

第三国定住SOPは、職員に対し、すべての行動において尊重すべき具体的な責任と手順について、さらにアカウントビリティ、第三国定住プロセスの各段階で必要とされる許可と監督についての明確な指針となるよう詳細なものとすべきである。

上で記した通り、ベースライン・SOPに規定されているのは、あくまで最低基準

であり、多くの分野について、事務所独自の手順によってそれを補完する必要がある。SOPは、基礎となる基準から逸脱する手順と規則、あるいは新たに付加された手順と規則についてすべて、具体的に説明しなければならない。進行中の第三国定住活動の規模が、事務所が定める手順の詳細に反映されるようになるというのは広く認められているところである。

各事務所は、可能なかぎり、基礎となる基準よりも高い基準を適用し、第三国定住活用の有効性をさらに高めることが推奨される。大規模なオペレーション、あるいは複雑なオペレーションでは、手順を精緻化したり、簡素化したりすることが必要になる場合がある。そのような場合、事務所は、最低基準よりも高い基準を適用すべく努力すべきである。



第三国定住SOPを作成、管理する過程で、現地事務所が年齢、ジェンダー、多様性に配慮するUNHCRのアプローチに特に注意を払い、難民の個々のニーズを反映させるため、第三国定住手続きに特別な配慮を組み入れるようにすることが重要である。

詳細なSOPの設計・整備は、第三国定住活動の有効性、効率性、信頼性を高めようとするUNHCRの管理職の努力の基礎となる。SOPの導入は、既存の事務手続きを精査し、解決すべき欠点の所在を明らかにする重要な機会である。したがってSOPを、1つの報告義務を果たすために作成する一回限りの取り組みとしてではなく、事務所日々適用される固有の手順を反映するために改良をくわえられていく「現役の」作業ツールとして捉えるべきである。

同時に、第三国定住SOPに関して本部にフィードバックすることも、優れた実践を交換し、ベースライン・SOPを改善するとともに、世界規模での監督を確保するための重要な手段である。各国の第三国定住SOPを、UNHCRのガイドラインに沿って、毎年見直し、アップデートすべきである。ベースライン・SOPの付属文書である「基礎となる基準のチェックリスト」は、第三国定住SOPの欠点や、基準から逸脱した手続きや規則を特定するのに有用である。

アップデートしたSOPは、UNHCR代表と上級保護担当職員との許可を受けなければならない。また最新版の一部、UNHCR本部の第三国定住部と関係地域局、必要に応じて地域第三国定住官にも送付すべきである。



すべての事務所は、年間計画の策定にあわせて事務所独自のSOPを毎年アップデートし、年間計画策定プロセスの一環として第三国定住部のアドレス (HQRSGRND@unhcr.org) にメールを送って共有しなければならない。

## 4.4 第三国定住プロセスにおける不正や汚職との闘い

第三国定住プロセスの健全性を確保することは、全世界的な第三国定住プログラムを維持するうえで決定的な重要性を持っている。第三国定住活動はメリットが大きいことから特に不正被害に遭いやすい。不正は、UNHCRを直接巻き込む場合もあれば、第三国定住パートナーや、受入国、難民、または現地のコミュニティを巻

き込む場合もある。第三国定住プロセスでの汚職と不正は関係者すべてに害を及ぼすことから、不正の発見・対処・防止に向けた協力をあらゆるレベルで行うことは関係者全員の共通利害である。

不正は第三国定住という限られた観点からではなく、もっと広く、または全体的な観点から理解すべきである。不正は、難民に関わるプロセスまたは活動（難民登録、難民認定、第三国定住を含む恒久的解決に向けた審査など）全体を通じてほとんどどこでも起こりうる。

第三国定住に向けたケース評価は、難民との長期に渡る一連の接触の最後に行われることが多いため、不正がそれ以前の段階で手続きに紛れ込み、発見されずにあると、第三国定住評価・決定に最後になって影響を与えることがある。

すべての地域事務所では、不正や汚職と闘い、不正や汚職の疑惑をすべて調査するため、必要なあらゆる措置を講じなければならない。不正を見つけること、また不正防止を支援することは、管理職だけでなく職員全員の責任である。現地事務所は疑惑が出てくるまで静観するのではなく、不正や汚職のリスクを削減し、不正を発見し、撲滅することで、第三国定住プロセスの健全性を維持するためのあらゆる措置を講じるべきである。

予防措置の第三国定住プロセスへの統合は、不正の可能性を最小限にし、難民をさらなる犠牲から保護し、虚偽の申立てから無実の職員を保護し、UNHCRによる第三国定住活動の信頼性と有効性に全体として寄与する。UNHCRは不正と汚職について「不寛容」政策を採用し、疑惑があればすべて調査して、疑惑が立証されれば適切な制裁を講じる。

#### 4.4.1 第三国定住プロセスにおける不正・汚職の種類

一般的に言えば、不正とは私益を目的とした事実のねつ造である。汚職とは価値あるものを贈り、提供し、受け取り、または要求して、他者に不適切な影響力を行使することである。

**第三国定住に関わる不正**とは、第三国定住処理で起きる不正のことであり、難民の手続きの初期段階で発生し、引き続きおこっている不正も含まれる。第三国定住に関わる不正は、事業の趣旨から、「第三国定住の利益やその他の利益を、本来であれば第三国定住の資格その他の利益を得る資格のない難民本人またはその他の者にそうした利益を与える意図にもとづいて行われる、第三国定住プロセスに関わる重要な事実や証拠の意図的なねつ造または隠匿」と定義することができる。<sup>11</sup>

第三国定住に関わる内部不正と外部不正とをUNHCRが区別することは、二つが複合的に起きることがあるものの、有用である。この区別は不正実行者の地位に関連するものである。

<sup>11</sup> UNHCR「政策および手続きに関するガイドライン：難民による第三国定住に関わる不正への対応(Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees)」(2008年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html> 3頁参照。

## 第三国定住に関わる内部の不正

第三国定住に関わる内部不正とは、職員がUNHCRと契約関係にある者が行う不正を指す。第三国定住に関わる内部不正の例として、UNHCR職員が次のことを行った場合が挙げられる。

- 虚偽の難民申請や虚偽の第三国定住ニーズ評価を起草する
- ファイルにある情報／文書を追加、改変、差替、消去もしくは削除する。またはファイルに写真を追加する、あるいは抜き取る
- 「プログレス (proGres)」に事実と反する情報を入力する、または「プログレス」の情報や写真を意図的に改変する
- 優先的な取扱いを計らう、あるいは優先的に手続きにアクセスできるようにする
- UNHCR事務所への立ち入り、面接リストへの登録、情報の入手について報酬を請求したり、何らかの恩恵を要求したりする
- ケースファイルを意図的に紛失や破壊する、また意図的に処理しない
- 難民の発言を報告／通訳せず、すでに「(訳注：認定されることに) 成功した」難民の経歴にもとづいて虚偽の経歴を述べる、または経歴を粉飾する
- 面接前または面接中に難民やその他の関係者を何を言えば良いのか誘導する
- 虚偽の医療証明書を提供する

第三国定住の事案処理は完全に無料だが、こうした不正はしばしば報酬や見返り、贈り物のために行われることで、汚職に該当する。<sup>12</sup>

優先的な取扱いを行うべき事由がないにもかかわらず、優先的な取扱いを行うことは、見返りを期待しない場合であっても不正である。これはたとえば、受益者との個人的関係に由来する利害対立がある場合などに発生することがある。

## 第三国定住に関わる外部の不正

第三国定住に関わる外部不正は、UNHCRとの契約関係にない（したがって監察官の権能の範囲外にある）者が行う不正を指す。

外部不正は難民、庇護希望者、犯罪者、受入国政府関係者、第三国定住国政府関係者、事業実施パートナー、NGO、IOM職員などによって行われ、様々な形をとりうる。

身元に関する不正が起きるのは、身元が架空のものか、実在する他人の身元を詐称者が使っている場合である。補強書類の紛失や、虚偽書類の提出もありうる。こうしたことはプロセスのあらゆる段階で起こりうる。たとえば、難民または非難民が面接枠や出発枠を「購入」し、第三国定住ニーズを認定された難民の枠を奪う事案がある。身元に関する不正は、ある種の健康状態が第三国定住を遅らせるのではないかと考え、それを隠すことを意図して医療証明書を差し替えるという形で起きることもある。もっと複雑な状況が起きるのは、難民がいくつもの身元を名乗り、不必要で余った身元や第三国定住枠を売る場合である。身元に関する不正は常に問

<sup>12</sup> 不平等な力関係があり、そのため容易に利己的利用につながることから、難民やその他の受益者と個人的な関係は好ましくない。職員は常に難民に対して権力を有すると見なされており、難民は有利な計らいを得るために、またはマイナスの影響を受けないようにするために、見返り(性的なものを含む)を与える義務があると感じている可能性がある。次も参照。「UNHCR行動規範と解説(UNHCR Code of Conduct & Explanatory Notes)」(2004年6月) <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

題であるが、とくに戦争犯罪人など、不適格で望ましくない者が第三国定住による利益を得ることが可能にする場合に大きな問題となる。

**家族構成に関わる不正**は、ねつ造や不正がもっとも起こりやすい領域の一つである。家族の定義は文化に固有のものであり、不正の意図がないまま虚偽の表示が行われている可能性もあることから、実際の関係を正確に記録しなければならない。

しかし、家族構成に関する不正は偽装結婚や、離れた親戚を息子や娘と呼ぶという親族関係の虚偽の表示、架空の家族構成員の追加、子どもの入れ替え（金銭や脅迫が理由のこともある）、第三国定住できる確率を上げるために家族構成員を「離別」または隠匿すること（たとえば、夫が死亡または失踪したと主張して、「危険にさらされた成人女性と少女」カテゴリーの有資格者となろうとする女性）などがある。家族構成に関する不正は初期過程で生じることもある。これは支援の受け取り分を増やすためだ。また後の段階で起きることもある。その目的としては難民認定を得るため、第三国定住枠に入るため、または第三国定住の枠組外にある家族再統合プログラムを利用するために行われることがある。

**書類に関する不正**は、書類全部がねつ造されているか、改変された正規の書類が本物の書類として提示される場合に起きる。時には書類自体は正規であっても、不正に発行されていることもある。その目的は身元や家族構成の偽造である。<sup>13</sup>

**重要な事実に関して虚偽の表示があったことによる不正**は、難民が自身の難民性の主張や第三国定住ニーズについてその性質または詳細を意図的に誇張し、作り上げ、または他の形で虚偽提示するときに起きる。重要事実のねつ造は次の場合に起きることがある。

- **不作為**：難民の地位や第三国定住に関わる評価に際して、情報となる資料を難民自身が意図的に提示しないこと
- **作為**：難民が、本人の置かれた状況の性質または詳細を意図的に誇張する、または作り上げること。

UNHCR職員や第三国定住プロセスに関わる者を金銭や恩恵、贈り物で買収することも、外部不正にあたる。

## 混合型または複合型の第三国定住に関わる不正

混合型または複合型の第三国定住に関わる不正が発生するのは、内部の人間と外部の人間が共謀して不正を行う場合である。完全に犯罪を意図したものであることもあり、その場合にはUNHCR職員の安全全般を脅かすことになる。<sup>14</sup>

## 第三国定住に関わる詐欺行為

詐欺行為が起きる可能性があるのは、「ブローカー」や「世話人」と呼ばれる個

<sup>13</sup> 状況によっては、難民や庇護申請者が、本人の身の安全または自由が脅かされている国を出る際に、不正な書類を作成せざるをえないことがあることが知られている。そうしたやむを得ない状況がない場合には、不正書類の作成は正統化されない。UNHCR執行委員会「難民の国際保護に関する結論 第58号(XL)–1989–既に保護を受けている国から不正規に移動する難民および庇護希望者の問題(ExCom Conclusion No. 58 (XL) – 1989 Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions)」(2008年8月)第3版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48b6c62f.html>の第1段落参照。

<sup>14</sup> たとえば次の文書を参照。国連総会「国連難民高等弁務官事務所ナイロビ支部事務所での難民密入国疑惑に対する調査：事務総長による覚書(Investigation into allegations of refugee smuggling at the Nairobi Branch Office of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: note / by the Secretary – General)」(2001年12月21日)A/56/733. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d58c61f.html>

人や集団がUNHCRとつながりがあると、難民やその他の人々に第三国定住の権利を取得させる力があるとの虚偽の主張を行う場合である。こうした詐欺行為としては虚偽の主張を行うように難民を指導することや、偽書類の用意、面接の手配、次回出国グループへの枠確保の約束などがある。

こうした便宜供与には一般に高額な報酬が請求される。被害者になりかねない者を説得するために、こうした者はUNHCR職員と撮影した写真を見せたり、偽の名札やIDカードを身につけたり、偽造のUNナンバーをつけた車を運転したり、偽造したUNHCRの署名やロゴを用いたりするほか、UNHCR事務所やインターネットのウェブサイトまで偽造する事案もある。また第三国定住の照会に関してUNHCRと仕事をするNGOを僭称する場合もある。

#### 4.4.2 不正が発生しやすい状況

不正防止に取り組むうえで、不正がもっとも発生しやすい状況を理解することは有用である。不正の要因となる要素のうち3つを以下に挙げる。

- **機会**：制度や手続きに脆弱さがあるか、管理運営面での監督が限られているため、危険をほとんど冒さずに大きな利益を得ることが可能になっている
- **動機または状況圧力**：職員は特に金銭的、個人的または家族からの圧力を受ける可能性があり、これが不適切な選択を行う動機となりうる。難民の側では、難民認定や第三国定住で得られる大きな利益に寄せる期待が動機となりうる。またその他の外部関係者が不正から得られる大きな金銭的利益を期待することもありうる。人は圧力を感じると、必死の行動を取ることがある。
- **合理化**：たとえば、制度が不公平であるとか、不正行為が倫理にも法にも反しないと考えること。職員も自分たちの行動を、職務や上司、UNHCRに対する不満によって合理化することがある。

#### 不正につながる可能性のある行動パターン

すべての職員は、次のような場面に遭遇した際、難民でない場合も含めて、不正や搾取行為を働こうとする者の標的となる可能性があることを意識すべきである。

- 過剰なお世辞
- 有名人と知り合いだと吹聴する
- 食事の招待や贈り物の申し出などの少額の賄賂
- 背景となる話が不明確な場合。また責任を回避し、他人を偏執症であるとか信頼できないとして批判すること
- 検討の時間を与えず、矢継ぎ早に要求を告げる
- 自分がコントロールできると言い張る
- ある職員を事務所内で孤立させようとする
- 不必要な面会や情報への優先的なアクセス、有利な取り計らいを求めて実際に事務所への立入りを要求する
- 一緒に写真撮影を要求する。とくに事務所とわかる場所の近くでの撮影の要求

### 4.4.3 予防措置と不正防止

本章で解説したような第三国定住プログラムの適切な運営を実現するための様々な要素は、強力な不正防止計画の基礎を形成するものである。

発生した不正はすべて、本部の第三国定住部と地域第三国定住拠点に設置されている不正情報集約担当者に通報すべきである。さらに、事務所代表は、不正情報集約者、不正防止委員会を任命すべきである。しかし不正に対処し、UNHCRが行う活動の健全性を維持し、不正が疑われる事例をすべて報告することは、職員全員の責任である。

最も効果的な不正防止策とは、標準化された手続きに注意深く従い、透明性と適切な委任、アカウントビリティを確保することである。



不正低減の取り組みが最もよく機能するのは、防止に重点を置いたときである。第三国定住プロセスに関わるすべての関係者（難民、第三国定住国、庇護申請者の滞在国、IOM、NGO、UNHCRなど）は、第三国定住を、ベースライン・SOPと本ハンドブックに示された基準に沿った透明かつ客観的で公平なプロセスとするため、与えられた権限の範囲内であらゆる努力を払わなければならない。

特に注意しなければならないのは、受け付けた第三国定住のケースと第三国定住に関わる問合せの取扱い、第三国定住とは関わりのない場面での登録内容の詳細の照会、第三国定住プロセスの主要な段階での身元確認、第三国定住関連書類ならびにファイルのセキュリティなどである。

重要な不正対策手段には次のようなものがある。

- ベースライン・SOPの適切な実施
- 適切なアカウントビリティと委任を備えた、透明性のある客観的な第三国定住手続きの確保
- データベース「プログレス」の身元照会と照合を行うツールとしての効果的な利用
- 職員全員に対する役割と責任の明確な規定
- 明確で利用しやすい苦情申立てシステムの設置に加えた、UNHCRの立場を積極的に伝えていくためのアウトリーチ・プログラムの実施
- 第三国定住登録書式の署名前に、不正を行った場合、あるいはその共犯となった場合の影響を難民に教示するためのカウンセリング
- 難民コミュニティに、不正を行った場合、当該国での第三国定住活動全体に影響が及ぶ可能性があることを理解させること
- 情報の秘密保持を確実に尊重したうえで、誰がいつどういった行動を取ったのかを示すためアクションシートに署名を行うようにすることなど、各段階と各行動が再構成できるファイル管理・追跡システムを存在させるようにすること
- ファイルの検査・監査に関して事務所が定めるSOPが特に示した手続きに従うこと
- 上司から、抽出チェックを含む適切な指導と監督を受けること
- 不正が疑われるすべての事例を調査し、適切な措置を取ること

定期的な無作為検査に加えて、慣行と手順、様々な措置の遵守状況を年に1回見直すべきである。この見直しを行うにあたり、管理官は「第三国定住に関わる不正—事務所に対して行われている不正の程度と事務所側のつけこまれやすさを各事務所が評価する際のツール (*Resettlement Fraud: a Tool to Help Offices Assess their Exposure and Vulnerability*)」を参照することが推奨される。これはベースライン・SOPの付属文書の一つである。

「プログレス」にも大きな不正防止能力がある。デジタル写真と生体認証情報（たとえば指紋）を用いる能力が備わっているだけでなく、データの内容を変更した者を追跡する能力もある。「プログレス」やその他コンピュータ・ベースのシステムへのアクセスは、パスワードの使用にもとづくべきである。また追加の予防措置として、「プログレス」のデータ管理者に対し、写真その他の主要なデータ・フィールドが変更または更新された場合ファイルについて週1回報告を行うよう指示すべきである。主要なデータ入力項目は、ジェンダー、生年月日、民族、国籍などである。こうすることで管理官は、当該ファイルに対する不正な変更や行為に関する抽出検査に優先順位を設定することができる。こうした要因のいずれかを積極的に実施しないと、不正リスクが高まるおそれがある。

## 苦情申立てメカニズム

秘密保持が確保されている苦情申立てメカニズムを設置し、広く周知しなければならない。UNHCRの関心対象者は、UNHCRへのアクセスや保護関連の問題を、UNHCR職員、事業実施パートナーまたはその他の関係者に対する苦情であっても、報告することができる。苦情申立方法には、関心対象者が簡単にアクセスできる必要がある。立ち寄りやすい場所に苦情申立用投書箱を設置し、記入しやすいように筆記具と記入台も用意しておくべきである。

苦情申立用投書箱には施錠し、鍵を扱える人を限定すべきである。代表・所長が任命する最低2人の職員が、投書箱に投稿された情報を調査する責任を共同で負う。投書箱の中身は、定期的に確認しなければならない。

電話によるホットラインや秘密が保持される電子メールアドレスも問合せや苦情申立用に設定されることがあって良いだろう。

第三国定住SOPと他の部署のSOPに、投書箱に投稿された情報の扱いと、電話や電子メールによる問合せと苦情申立ての処理手続きをはっきりと規定する必要がある。たとえば、苦情申立ての登録・記録時に、国際職員、多くの場合は管理官の立ち会いを義務づけることが考えられる。登録簿は、苦情申立処理に関する情報とともに、アクセスが制限された安全な場所に保管すべきである。

難民に対し、UNHCR監察官室（IGO）と秘密裏に通報できる方法を通知しなければならない。詳細は4.4.7で述べる。

#### 4.4.4 内部不正への予防に関するその他の措置

難民とグローバルな第三国定住活動双方を最も混乱させ、損害を与えるのは、UNHCR職員が難民に対して、UNHCR第三国定住プロセスへの優先または不正アクセスと引き替えに金銭や性的行為を要求したなどの訴えである。

UNHCR不正防止戦略の主要な要素に研修と意識向上がある。職員はどういった行動が反倫理的で違法であるかを知り、不正が招く結果を明確に理解する必要がある。<sup>15</sup>職員全員に対する監視を行い、無作為の勤務成績検査を頻繁に実施しなければならない。

優れた管理職は、職員が不正に走る原因になりかねない、状況圧力を削ぐために、職員のことを知り、特に個人的に難しい問題を抱えている時に、指示と支援を与えることにも力を注ぐ。

#### 通訳者

通訳者は難民コミュニティから特定の圧力にさらされることがある。理由として、難民と出自が同じまたは近い場合が多いこと、本人も難民でありうること（しかし難民を通訳者として雇用することは通常避けなければならない）、また賃金が安い場合が多いことがある。事務所はUNHCRの「通訳者の雇用・研修・監督・役務提供条件に関するガイドライン」<sup>16</sup>を参照することが推奨される。

通訳者使用時の詳しい指示については7.3.2で述べる。

一般に、通訳者間での不正防止のため、次のような一般的措置を講じるべきである。

- 通訳者が職務を引き受ける際に「UNHCR行動規範」<sup>17</sup>と「UNHCR通訳者の秘密保持と公平性の保証」<sup>18</sup>への署名を義務づける
- 面接を設定する際に通訳者に別々の面接官を割当てる（各通訳者の質を確保するうえでも有効である）
- 同一申請者のケースに1人の通訳者が繰り返し関わることを防ぐ
- 通訳者全員と職業人としての良好な仕事上の関係を築く。研修の提供を含む
- 職員が通訳者と親しく付き合わないよう戒める（事務所の内外ともに）
- 通訳者が難民と親しく付き合わないよう戒める（通訳者自身が難民である可能性があることに留意する）
- 通訳者が不適切な接触を受けた時はすべて報告するよう指導する
- 通訳者に対し、面接対象者と利益相反の可能性が存在する場合（たとえば面接対象者が親戚であるなど）には、面接前に報告するよう指導する

<sup>15</sup> UNHCR「懲戒手続きおよびその手段(Disciplinary Proceedings and Measures)」(2002年5月30日) IOM/38/2002-FOM/36/2002 UNHCRイントラネットで入手できる。

<sup>16</sup> UNHCR「難民の面接における通訳: 通訳者の雇用・研修・監督・役務提供条件に関するガイドライン(Interpreting in a refugee context: Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters)」(2009年1月19日) IOM/005/2009-FOM/005/2009 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/497f147c2.html>

<sup>17</sup> UNHCR「UNHCR行動規範と解説(UNHCR Code of Conduct & Explanatory Notes)」June 2004. <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

<sup>18</sup> UNHCR「難民の面接における通訳: 通訳者の雇用・研修・監督・役務提供条件に関するガイドライン(Interpreting in a refugee context: Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters)」(2009年1月19日) IOM/005/2009-FOM/005/2009 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/497f147c2.html> 付属文書2参照。

- 通訳者のファイルの閲覧、ファイル室への立入、「プログレス」へのアクセスを禁止する
- 通訳者に対し、勤務中の携帯電話へのアクセスと使用に制限を加える
- 翻訳者と通訳者の専門性を認識し、効果的で競争的な選考政策と選考を実施するとともに、適正な給与と利益が提供されるようにして通訳の業務を「専門職として成立させる」
- 契約前に適切な検査（警察への照会、推薦者、学歴／職歴証明に関する検査など）を行う
- 通訳者に説明会を行い、行動と責任、モニタリングに関する研修を実施する  
通訳者に対し、他の職員と同一のモニタリングと勤務態度検査を実施すべきである。面接者に、通訳者による不審な行動が気になる場合、面接を中断できる権限を付与する。

## 保安要員

警備員にも同様に特有の状況圧力が加わる可能性がある。警備員はUNHCR構内へのアクセスについて重要な立場にある一方で、一般に給与水準は相対的に低い。

警備員は職務執行にあたり高い水準での健全性と職業意識を保持する義務がある。これには、難民が事務所からの支援を求める場合に、構内に安全に尊厳を持って立ち入る手助けをすることでUNHCRが行う業務を保護する責任も含まれる。

汚職と不正を予防する最も優れた慣行として、警備員に以下のことを義務づけることが考えられる。

- 事務所の内外で通訳者や難民と親しく付き合わない
- 事務所の内外で持ちかけられた打診はすべて報告する
- 契約前に警察への照会を受ける

職員と同様、警備員も定期的なモニタリング・検査・監察を受けるべきである。監視カメラが用いられることもある。警備員に関する苦情申立ては、事務所が設定する秘密保持型の苦情申立てメカニズムで行うことができる。またこのことは、苦情申立てメカニズムに関する広報の一環として周知すべきである。



汚職や不正にUNHCR職員が関わっているとの供述には緊急問題として対応したうえで、本ハンドブック4.4.7で概説した手続きに従って、監察官室（IGO）にただちに報告すべきである。

## 4.4.5 外部不正に対する予防措置

第三国定住に関わる活動についての定期的な連絡、不正認識の重要性を強調する取組み、外部パートナーへの第三国定住プロセスに関わる研修、難民への継続的で適切なカウンセリングは、あらゆる不正防止計画にとって重要な要素である。

5.6と8章でさらに詳しく扱っているが、NGOなどの外部の第三国定住パートナーとの協定には、不正防止に関する明確な措置を規定し、関係者全員の役割を明記すべきである。第三国定住がUNHCRの関心対象者に限定されていることを地元住民に周知することも重要である。

第三国定住に寄せられる期待への対応、UNHCRの政策をしっかりと周知していくためのコミュニケーション戦略、第三国定住パートナーへの定期的なブリーフィングと新しい情報の提供が、不正防止の重要な要素である。



### 不正防止に難民を関与させる

コミュニケーション戦略を実施して、第三国定住に関わる主要な通達事項を難民に伝えることは、不正防止と期待への対処を行ううえで有用であることがこれまでの経験で実証されている。難民コミュニティが、個別ケースに対して、またその国の第三国定住活動の利用可能性全体に対して、不正が及ぼす影響を理解することが重要である。第三国定住プログラムは、不正に関する疑惑の調査中は無期限に延期されることがある。

4.5.2で概説するように、難民に伝えるべき重要なメッセージは、不正に関する情報、不正に含まれるもの（たとえば家族構成のねつ造）、不正を行わない義務、UNHCRによる業務はすべて無料であることなどである。難民には、不正な支援を申し出るようなことがあってはならないこと、不正があった場合どのように報告するかなどについても周知すべきである。これらのメッセージは、容易に入手できる形で提供し、分かりやすい言葉を使用すべきである。また、当該地域の難民の大半が理解できる言語で掲示または伝達し、一般向け情報キャンペーンで利用できる様々な手段を用いて周知に努力すべきである。

UNHCRの「難民による第三国定住に関わる不正への対応に関する政策および手続きに関するガイドライン」は、難民による不正が疑われるケースの取扱手順（調査と制裁の実施も含む）を整合化することをめざしている。<sup>19</sup>第三国定住に関わる不正に常に対処し、不正の重大性に見合った一貫性のある制裁を科すことで、不正の抑止効果、予防効果が期待でき、第三国定住に該当しない者が第三国定住という恒久的解決策から利益を得られないようにすることにも役立つ。

難民も、不正を予防し、不正の引き金となる事象についてのわれわれの理解を深めるうえで主要なパートナーであり、不正問題の解決の一端を担うことができる存

<sup>19</sup> UNHCR「政策および手続きに関するガイドライン：難民による第三国定住における不正への対応(Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees)」(2008年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d372.html>参照。

在であることを認識することが重要である。事実、難民は、不正調査ではたいへん優れた目撃者または情報提供者となってきた。<sup>20</sup>

### 第三国定住パートナーとともに行なわれているその他の措置

UNHCRは第三国定住パートナーとともに以下のような追加措置を実行している。

- 第三国定住後の難民との面接の報告を含めた、第三国定住国で活動するNGOのための標準化された報告用紙
- 不正に関する指標の共通定義とその一覧を含む不正発覚のプロセスを合同でマッピングし、分析すること
- 合同調査
- 合同研修と周知活動
- 第三国定住国による選考前と選考後の報告
- 第三国定住に関わる作業部会（WGR）での第三国定住における不正を扱う専門家部会の設置。目的は、現場・地域・本部レベルの作業部会構成団体間での不正対策活動における意思疎通や協力、パートナーシップの向上を確保し、第三国定住国における不正を防止するツール、手法、優れた実践例の開発・取りまとめと普及である。



通報を奨励するため、苦情申立用投書箱は、UNHCRまたはパートナーの事務所、ユース・クラブなど容易にアクセスできる場所に設置すべきである。直接通報を奨励するために、秘密裏に監察官室に接触するための方法も広く周知すべきである。

#### 4.4.6 不正通報における秘密保持

不正対策監視活動で重要な要素は、通報の奨励である。不正が内部のものか外部のものかによって手順は異なると思われるが、いずれの場合でも不正通報者への適切な保護措置を講じるべきである。裏付けのある不正供述を行った者の氏名はかならず秘密にしなければならない。また、疑惑の詳細は、調査が完全に終了するまでは秘密にしなければならない。

職階と職務に関わらず、第三国定住に関わる不正や汚職、不適切な振る舞いの疑惑を知った職員は全員、疑惑に関係する名前や日時、その詳しい情報をなど、疑惑の内容をすべて記録すべきである。

不正に関する情報集約者は、不正の事案と事務所が行った措置について定期的に報告書を作成し、地域拠点／事務所、UNHCR本部に送付しなければならない。

<sup>20</sup> UNHCR「第三国定住における不正についての専門家部会第2回会合(2008年9月10-11日、アンマン、ヨルダン)での見解集(Remarks at the 2nd Meeting of the Expert Group on Resettlement Fraud (10-11 September 2008, Amman, Jordan))」(2008年9月11日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/492a9c7a2.html>

## 4.4.7 内部不正の徴候と疑惑に対する対応

職員全員が注意すべき主要な徴候には、以下のものが挙げられる。

- 一人の職員が、通常の権限規定に反して、2つ以上の処理段階または意思決定段階を担当していると思われるファイル
- 職務上のつながりが無いファイルについて尋ねる、または興味を持つ職員
- 過度に処理の遅れている可能性のあるファイル（賄賂を期待していることを示唆している場合がある）、処理があまりにも早すぎるファイル（優先的に取扱われたことを示唆している）
- 主要な情報が欠けている、または署名がないか判読できないファイル
- 過度に多くの書類や通常見られない書類が入っているファイル
- その他手続上の変則的な動き

こうした徴候だけでは不正が行われることの確証にはならないが、さらに確認を進める必要があることを示唆している。こうした徴候は、担当官に通知しなければならない。

苦情申立てメカニズムからUNHCR職員による不正や不法行為の供述が生じることもある。直接または苦情申立てメカニズムによって受理した苦情申立ては特別手続きに付される。<sup>21</sup>

### 監察官室(IGO)の役割

UNHCR職員が不正に関与している疑惑がある場合、その疑惑は適切に記録し、報告しなければならない。供述の対象となっている不正行為の詳細（氏名や日付など）が必要となる。職員全員には、職階と職務に関わらず、不正についての疑惑に気付いた場合は、これに対応する義務がある。

不法行為の可能性のあるものは、上司、事務所代表、ミッション責任者、管理官のいずれに報告してもよい。報告を受けた者は、ただちに本部の監察官室（IGO）と第三国定住部に対し、次の情報を添えてすみやかに通報すべきである。

- 情報源の信頼性に対する最初の評価（評価の理由または証拠を含む）
- 当該情報の具体性と日付を特定できる可能性の程度
- 補強証拠の存在
- 疑惑を持たれている不正が及ぼした（物理的、金銭的、または事務所の信頼性および印象に対する）損害の有無と程度

<sup>21</sup> UNHCR「監察官室の役割、機能、業務様態(*The Role, Functions and Modus Operandi of the Inspector General's Office*)」(2005年11月3日) IOM/054/2005 - FOM/054/2005 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>参照。

こうした疑惑は直接に、そして秘密裏に本部のIGOに通報することができる。

ファックス（秘密は保持される）： +41-22-739-7380

電子メール（秘密は保持される）： [inspector@unhcr.org](mailto:inspector@unhcr.org)

電話によるホットライン： +41-22-739-8844

監察官室は受け取った情報すべてを評価し、信頼性と苦情申立てが監察官室の管轄に該当するものかを判断する。監察官室がその事案を調査することを決定した場合、当該情報を提供した職員または報告した管理職に30日以内にその旨が通知される。当該管理職は調査への協力を求められる場合がある。

監察官室との接触は準備段階での助言を得るため実施される場合もある。情報提供者の氏名は秘密にされ、行政手続き、懲戒手続き、または司法的手続き上必要な場合に限り、情報提供者が同意し、さらに監察官が同意した場合に開示される。情報源が不正通報に対する報復を恐れている場合は、そのことも記録されなければならない。報復行為そのものが不正行為であり、監察官は高等弁務官に緊急予防措置を勧告することができる。もし通報が匿名で行われた場合、IGOは、その疑惑が独立して確認された事実によって裏付けられるかどうかを調査する。

不正などの不法行為の訴えを追及する個別調査に加えて、IGOは監察を行い、既成の政策や指針の事務所での実施がどの程度実効性を有するかを検査する。こうした監察は、ある特定の問題に取り組むために特定の調査事項を対象にする場合もある。こうした調査は、不正が発生するリスク要因を特定し、対応措置を明確化するうえで有用な手段の一つである。<sup>22</sup>

#### 4.4.8 外部不正に関する疑惑への対応

上で述べたものと同じ苦情申立てメカニズムは、UNHCR外部の者（難民、現地住民、またはパートナー）による不正疑惑についても、重要な情報源の一つとなるべきである。第三国定住パートナー（第三国定住国、IOM、NGO、その他の関係者など）との協力関係を強化することは、不正の特徴を確認するうえで役立つだろう。考えられる不正と防止策、発生した場合の対応策を第三国定住に関わる会合で定期的に議論すべきである。

監察官室は、UNHCRの外部者だけが関与する疑惑には通常関与しない。しかしこうした疑惑は、事務所代表または所長に報告すべきである。事務所代表または所長が監察官室にさらに助言を求めることも考えられる。地域第三国定住拠点および第三国定住部にも通知が行われるべきである。特定の事例によっては、UNHCRは外部不正事案を調査するため、現地の犯罪取締当局に連絡することもできる。

<sup>22</sup> UNHCR「監察官室の役割、機能、業務様態(*The Role, Functions and Modus Operandi of the Inspector General's Office*)」(2005年11月3日) IOM/054/2005 - FOM/054/2005 (内部用) <http://swigea56.hcnrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>参照。

## 難民に関する疑惑

不正が特定の難民に関わる時、ケースの処理は中断すべきである。職員はまたUNHCRの「政策および手続きに関するガイドライン：難民による第三国定住における不正への対応」<sup>23</sup>を参照し、これに従うべきである。

このガイドラインの背景にある主たる原則は次の通りである。

- UNHCRに付託された国際保護の任務が維持され、第三国定住に関わる不正に関与したことが判明した者も、その他の難民、個人、関心対象者も基本的人権を尊重されなければならない。こうした原則を講じることができる措置、または科すことのできる制裁の限度の指針とすべきである。
- 事案は個人単位で、また、上述した第三国定住に関わる不正の定義を踏まえ、関係する個人の責任と関与の性質も検討したうえで、広い視野から決定しなければならない。
- 矯正措置、制裁およびそれによる帰結が、行われた不正と均衡しなければならない。また、当該者の動機を考慮すべきである。
- 懲罰措置と制裁は、實際上可能なかぎり、不正行為を共謀、教唆または幫助していないことが明らかな近親者や他の難民に与える影響を最小限に留めるべきである。

難民による第三国定住に関わる不正に関する疑惑は、直ちに代表または所長に報告しなければならない。代表または所長は、証拠を評価し、1人ないし2人の経験豊かな国際職員を指名し、必要に応じて正式な調査を行う。正式な調査が実施された場合には、第三国定住部、地域拠点／事務所、関係地域局に報告すべきである。また、第三国定住部、地域拠点／事務所、関係地域局に支援や専門的な経験を要請してもよい。

関係する難民に対し面接を実施すべきである。これは、調査のためであると同時に、疑惑に対して応える合理的な機会を与えるためでもある。この面接は、筆記または、テープかビデオテープですべて記録すべきである。ただし面接対象となる難民の同意が必要となる。制裁または矯正措置についての意見を含めた、必要事項がすべて記載された調査報告書も必要となる。この報告書は代表またはその代理がその内容を確認し、かならず地域第三国定住拠点／事務所またはUNHCR本部職員による内容の確認を受けるべきである。

制裁は、不正の性格に応じて、裁量にもとづいて適用される。制裁は、状況（個人の保護ニーズ、当該国の状況、個人の動機、制裁を緩和すべき事情あるいは制裁を重くすべき事情など）に応じて相当程度の幅がある。個人情報情報の偽造に対しては、警告や第三国定住処理の時限付きの中断が行われることもあるが、贈賄未遂や第1条F項の除外条項の適用につながるような情報の隠匿は、第三国定住の検討が打ち切られるだけでなく、刑事訴追に至る場合もある。

可能な場合には、現地の難民集団は難民が行う不正を理由とする制裁適用の決定について知らされるべきであるが、その周知はそうした措置または制裁の対象となる難民の身元を保護する形で行うべきである。この周知には、難民とNGOや他の第

<sup>23</sup> UNHCR「政策および手続きに関するガイドライン：難民による第三国定住における不正への対応(Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees)」(2008年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d372.html> 参照。

第三国定住パートナーがアクセスできる掲示板での発表も含まれる。こうした周知の目的は、不正の発生、ならびにUNHCRがその状況に対処するために行った制裁やその他の措置を難民コミュニティに通知することで、以後の不正を防止することにある。

疑惑対象となっている不正が、UNHCRによる第三国定住受入国へ提出する候補者に何らかの影響を与える可能性がある場合、当該国には適切な形で情報を提供しなければならない。第三国定住に関わる不正の事象を一つひとつ、一貫性を保って解決していくことは、不正に対する不寛容と不正に関わることには必ず結果が伴うという立場を示すうえで極めて重要である。

## NGOに対する不正疑惑

事業実施パートナーやNGOによる不正の疑いがある場合、UNHCRの地域局と法務部門（LAS）が、助言や指針を提供する場合がある。場合によっては、不正行為が刑事訴追に至ることもある。こうしたケースでは、法務部門は、第三国定住部や地域局とともに常に協議すべきである。



### 基本文献

- UNHCR「政策および手続きに関するガイドライン：難民による第三国定住における不正への対応（*Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees*）」（2008年3月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html>
- UNHCR「保護活動のマネジメント：UNHCR職員の責任（*Management of Protection Activities – Responsibilities of UNHCR Staff*）」（2002年3月15日）IOM/025/2002 – FOM/024/2002（内部用）<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3d4524a52.html>
- UNHCR「IOM/054/2005 – FOM/054/2005監察官室の役割、機能、業務様態（*The Role, Functions and Modus Operandi of the Inspector General's Office*）」（2005年11月3日）IOM/054/2005 – FOM/054/2005（内部用）<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/43706e744.html>
- UNHCR「懲戒手続きおよびその手段（*Disciplinary Proceedings and Measures*）」（2002年5月30日）IOM/38/2002–FOM/36/2002（内部用）UNHCR イン트라ネット
- UNHCR「第三国定住に関するベースライン標準運用手順（*Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement*）」改訂版（2011年）（内部用）<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>
- 「UNHCR行動規範と解説（*UNHCR Code of Conduct & Explanatory Notes*）」（2004年6月）<http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

## 4.5 難民集団内部に存在する第三国定住に対する期待への対応

第三国定住に対する期待に効果的に対応することは、第三国定住プロセスが緊張や不安、不穏な動きや治安上の脅威によって損なわれないようにするための不可欠

な基盤となる。

効果的なコミュニケーション・アウトリーチ・プログラムの実施は、こうした期待に対処するうえで鍵となる部分である。恒久的解決策である第三国定住の性格とその限界に関する情報が限られているため、難民や第三国定住パートナーは第三国定住に非現実的な期待を抱くことがある。難民の中には状況が長引き、庇護国社会への統合や自発的帰還が当面の選択肢として存在しない場合、第三国定住の機会に対する願望が高まり、不正や汚職、難民間での暴力、職員の安全への懸念に対するリスクが高まる可能性もある。

第三国定住が適切に理解され、保護と恒久的解決策に関する戦略に従って適切に実施されれば、問題は最小限に留められる可能性もある。しっかり設計されていない第三国定住プログラムは、難民コミュニティ内部に過大で、多くの場合非現実的ともいえる期待を生じさせかねない。不満と過去の経験から生じる心的外傷が混ざり合うことで、こうした期待は不安と緊張の源となる可能性があり、最終的には、難民が組織的な抗議行動または暴力などの極端な手段を取る状況を作りかねない。

## 4.5.1 恒久的解決策に関する対話

期待全体に対する対応の一環として、難民のリーダーや個々の難民と、第三国定住だけでなく保護活動や恒久的解決について話し合う機会を確立し、対話を継続することが重要である。こうした取組みを通じて、難民が可能性のあるすべての恒久的解決策の範囲と限界を理解すべきである。事務所はまた、保護が必要な状況についての情報や、個別ニーズの特定に関する情報を収集する際に、第三国定住に対する期待を高めないように注意すべきである。難民が抱えるニーズを特定する過程でどのように期待に対応するかは5.8.1で詳しく述べる。

事例によっては、難民集団内部や庇護国の宗派や政治組織が、庇護国に留まるリスクまたは帰還に関わる危険について直接的または間接的に何らかの立場を取っている場合がある。広報職員は、こうした状況で信頼に足る情報を伝えるキャンペーンを実施するUNHCRの能力を強化することができる。

## 4.5.2 第三国定住に関するメッセージ

第三国定住に対する期待に対応するあらゆる取組みの中で最も重要な点は、難民のほか、難民に携わる人々、また場合によっては一般市民に対して、第三国定住には人数と実現可能性に限度があるという事実について、明確で一貫性のある情報を伝えることである。第三国定住に関するメッセージの一貫性を保つという観点から、第三国定住について難民と議論する権限を持つ者の数を制限することも重要である。

ベースライン・SOPに規定されているように、このメッセージでは次の点を強調すべきである。

- 第三国定住は、考えられる3つの恒久的解決策の1つに過ぎないこと
- 第三国定住では、難民を、現在住んでいる国から難民の受け入れについて合意した別の国へと移送することになること

- 必要に応じて、第三国定住ができるように働きかけ、難民保護を確保することがUNHCRの義務であるが、第三国定住が自動的に実施されるわけではないこと
- 難民にとって第三国定住は権利ではないこと
- 第三国定住は第三国定住受入国とUNHCRが定める厳密な基準に従って実施されること
- 難民が持つつながりや希望は考慮されるが、難民は第三国定住国を選択できないこと
- ある難民の第三国定住を受け入れるかの決定はUNHCRではなく、第三国定住国が行うこと
- 第三国定住後にさらに別の国に移住する、または元の庇護国へ戻るという選択肢は考えがたいこと
- 第三国定住国に関わるすべての書類、情報、サービスは無料であること
- 第三国定住プロセスで不正をはたらくことは法を犯す行為であり、難民の第三国定住ファイル閉鎖だけでなく、刑事訴追の対象となることもあること
- 家族構成のねつ造や誤った事実の提供は不正行為であること
- 第三国定住後に不正が発見された場合、滞在許可取消や送還の可能性などの重大な結果を招くことになりうること

### 第三国定住に関するメッセージの普及

第三国定住への期待に対する最も効果的な対応は、個別ケースに関するカウンセリングの実施と情報の開示に併せて、第三国定住に関わる明確な情報を伝えることである。UNHCRと第三国定住パートナーが難民との意志疎通を図り、(参加型評価、フォーカス・グループ講習、保護プロファイリングなどによって)それぞれの難民が抱えるニーズを理解し、解決するやり方を改善することで、非現実的期待や誤解を減らすことができる。

適切な情報周知の方法は事務所それぞれの状況によって異なるが、次のものが挙げられる。

- 第三国定住に関わる集会
- 保護に関する課題と恒久的解決策を話し合い、第三国定住国の使用と限界についての理解促進を目的とする、管理官と難民の定期的な会合
- 難民集団の全階層に情報を確実に拡散するため、難民の指導者や女性、若者、障がい者、その他の適切な難民サブグループなどを対象とした対象別の協議
- 第三国定住に関わる標準的な情報を事務所に接触する全難民に提供すること(「第三国定住国パンフレットの見本」についてはベースライン・SOPの付属文書を参照)
- 個別カウンセリングで使用する第三国定住に関する一貫した情報
- 様々な手段(ラジオ放送、新聞、ポスター、パンフレット、テキストメッセージ、必要な場合には電子メール)を通じた第三国定住に関わる情報を周知する広報キャンペーン
- 難民と接触する誰もが第三国定住プロセスに精通し、第三国定住に関わる非現実的な期待を生じさせないことの重要性を理解してもらうために行う、職員との会合やNGOとの会合

すでに第三国定住国にいる難民コミュニティに対して正確な情報を周知させることも、第三国定住に関わる非現実的な期待を低減するうえで重要である。



### 4.5.3 カウンセリングの重要性

カウンセリングはUNHCRが難民個人と初めて接触する時点から極めて重要であり、第三国定住プロセスに関わる政府とNGO職員との緊密な協力の下で、難民とUNHCRとの開かれた対話の形を取るべきである。

出身国からの出国や庇護国での問題に関わる心的外傷が原因で、難民は第三国定住枠を獲得することの容易さや、第三国定住国で期待できるチャンスについて非現実的な期待を抱くことがある。重要なのは個人が持つ知識と期待の内容を理解し、直接対応することである。職員は現実的な選択肢だけに話を留めるべきであり、守れない可能性のある約束をすべきではない。

#### 能動的に耳を傾ける

難民が第三国定住に関心を寄せるとき、実際には以下に関わる問題を表明していることがある。たとえば支援、帰還が期待できないこと、就職や収入確保の必要性があること、教育を希望すること、難民という状況から生じる恐怖や不安、医療や精神保健サービスの必要性、などである。



複数の関係者がカウンセリングに関わる場合、提供する情報の中身については、その個人へのカウンセリングより前に、はっきりとすり合わせておく必要がある。適切な場合には、その他の恒久的解決策、すなわち自発的帰還と庇護国社会への統合の道がないかカウンセリングした後で、第三国定住について難民と話し合うようにすべきである。

第三国定住を適切な解決策として検討している場合、第三国定住の手続きの進行と時間的めどについて最大限の透明性が必要となる。カウンセリングの過程では、第三国定住は一定の基準にもとづいて実施され、規定の手続きに従うものであることを明確に伝えなければならない。難民に対して、第三国定住プロセスで不確定な事態や問題が生じるおそれのあること、また難民を第三国定住によって受け入れる最終決定は、UNHCRではなく第三国定住国が行うことを明確に伝えなければならない。

関連するすべての事実の十全な知識を知ったうえでの決定のみが、難民個人が抱えるニーズと状況を真に体现できる。過度の不満や最悪の場合として起こりうる期待を裏切られた者による攻撃や暴力は、難民が現実的な期待を持つことで回避できる。

家族全員（小さい子どもは除く）が適切なカウンセリングを受けるべきである。家長だけのカウンセリングでは不十分である。成人女性や少女の第三国定住に対する受け止め方や期待、彼女らが抱えている第三国定住ニーズは、同一家族の男性とは大きく異なる場合があり、女性たちが抱く懸念やニーズにジェンダーに配慮し、年齢に応じた形で対処する必要がある。



難民に関わるにあたり、UNHCRが掲げる目的や目標、第三国定住活動について可能な限りの透明性を確保することは至上命題である。

どこの国に第三国定住するかということに関して選択肢があるという認識（「旅行代理店」症候群）を難民が抱かないために、特に努力すべきである。難民は、提供されている受入枠、受け入れ条件といった複数の要素、家族や文化、言語、教育、就労経験など難民自身の背景があるため第三国定住の行き先は極めて限定されていることを理解しなければならない。遠縁がいる、または家族がある国に既に第三国定住しているといった事実が、第三国定住国側で考慮されないこともあることも指摘しておかなければならない。

さらに、第三国定住国での統合は、たとえば文化と言葉の違いや、家族や友人と離れかねないことのために、非常に大きな苦難を伴う可能性がある。新規到着者に第三国定住国で提供される宿舎は質素で、就労や高等教育の機会は限られていることもある。こうした事実を伝えないと、第三国定住に選ばれた人々に誤った期待や的外れな不満を生じさせかねない。ジェンダーに配慮し、年齢に応じたカウンセリングは、情報を効果的に伝達させるうえできわめて重要である。

### 第三国定住プロセスにおける難民カウンセリング

第三国定住にむけて準備中の難民個人へのカウンセリングでは、申請者のケースファイルの作成と候補者リスト、第三国定住国側での予想処理時間、フォローアップへのUNHCRの関与に含まれるプロセスを一つずつはっきり説明することが重要である。予想処理時間または処理手続きに大きな変更がある場合にもすぐに伝えるべきである。

情報伝達には様々な方法がある。パンフレット、ポスター、ラジオ、新聞、手紙、電子メール、個人面接などである。UNHCRが提供する業務はすべて無料であるとのメッセージを、可能なかぎり広報内容に付加すべきである。

難民は、第三国定住プロセスが実際よりも迅速に行われ、いったんケースが受入国に提出されれば、第三国定住枠は自動的に確保されると考えがちである。次の点を説明することが重要である。

- 第三国定住プロセスは第三国定住国側の処理手続き（面接や健康診断の実施もありうる）が原因で時間がかかること
- 難民は、もし家族構成や保護状況に何らかの変化があればUNHCRに即座に連絡しなければならないこと
- 受け入れ決定を行うのはUNHCRではなく第三国定住国であること、受け入れは自動的なものではないこと、そして難民は真実を述べ、難民該当性の主張を詳しく述べる準備しておかなければならないこと
- 家族のつながりはUNHCRが候補者リストを提出する際の最優先事項とすることがあるが、第三国定住国がその判断を受け入れるとは限らないこと
- 難民は好きな国を選んだり「物色」したりはできないこと
- ケースの結果がどのようにいつ伝達されるか

難民の側に希望や期待を生じさせないよう、そしてUNHCRが実現できない約束をしないように注意を払うべきである。



#### 4.5.4 UNHCRの建物へのアクセス保障

難民への連絡方法は、広報キャンペーン、難民のリーダー、コミュニティ、難民女性とのミーティング、個人宛の手紙・通知など、様々な形を取りうるが、UNHCRの建物で難民が問い合わせできる受け入れ環境を常に用意しておくことが重要である。

UNHCRで受付や登録、警備を担当する職員に対し、UNHCR職員に接触を求めるUNHCRの関心対象者への対応方法について、また優先すべきニーズを抱えている難民を特定する方法について研修を実施すべきである。保護ニーズの特定の詳細については5章で扱っている。

すべての関心対象者、とくに弱い立場にある関心対象者はUNHCRの建物内への立入を許可すべきである。

UNHCRへのアクセス方法・時間に関する情報は、広く周知すべきである。同時に開設時間外の緊急時にUNHCRと連絡する方法も詳しく周知すべきである。

難民には、UNHCRの建物に立ち入ること、UNHCRが行う業務はすべて無料であることをあらゆる機会を通じて知らせるべきである。また簡単にアクセスできる苦情申立てメカニズムを用意し、広く周知すべきである。



標準運用手順（SOP）に、問い合わせや苦情の処理方法と申立先など、UNHCRの関心対象者によるアクセス方法を規定すべきである。

関心対象者は、可能なかぎり、関係するUNHCR職員との面会にあたって予約を取るべきであるが、予約なしに訪問する関心対象者に対応する特定の時間帯を設定すべきである。緊急性のある駆け込み訪問や、特定の事情で不利な立場にある関心対象者に対応するために、それ以外にも予備の時間帯を設定すべきである。

女性が、単身の場合でも同伴者がいる場合でも、UNHCRと第三国定住に関わる情報を入手し、1人で秘密裏に面接を受けられるようにするため、SOPに、実効性のある、年齢、ジェンダー、多様性に配慮したメカニズムを組み入れるべきである。親や主たる養育者と離別状態にある子どもは優先的に受け入れられるべきであり、さらに適切な職員に遅滞なく委ねるべきである。

## 4.6 安全対策

第三国定住オペレーションでは、第三国定住へのアクセスと透明性を損なうことなく職員と難民の安全を確保し、不正を防止するため、適切な安全対策を確実に実施しなければならない。

UNHCRは国連の共通国連保安システムに積極的に参加しており、制定されている国連国別最低活動安全基準（MOSS）指針に従って事業を行っている。UNHCRの安全確保に関する政策は、本部、各国駐在代表、現地事務所長の各レベルの管理職に職員の安全確保の実施責任とアカウントビリティがあることを強調している。しかしUNHCRの政策は、すべての職員が周囲の環境と既存のガイドラインを認識し、自身がセキュリティ環境に影響を与える責任と能力を有していることを理解する責任があることも強調している。UNHCR現地職員は全員、国連安全保安局の安全確保に関する研修を受講し、各事務所の緊急時および安全確保手順について説明を受けている。

UNHCRが定める一連の安全確保に関する内部のガイドラインには「都市部での取扱いに注意を要する個人難民ケースに関する安全確保ガイドライン」、「難民からの脅威、言葉による虐待や脅迫への対処に関する安全確保ガイドライン」、「難民による抗議活動やデモ行進など集団による騒動への対処に関する安全確保ガイドライン」などがある。これらの指針は、難民が抱く期待への対応の仕方や、紛争回避、または紛争への対処についても一般的な助言を与えている。<sup>24</sup>

次の事項を保障するため、UNHCRの保護担当職員と、その他の職員や警備担当者との間で連携する必要がある。

- UNHCRの安全確保に関する政策と指針が第三国定住手続きにおいて完全に実施されるようにする
- 各事務所での安全確保手順の策定と実施に関して、保護上の懸念が考慮されるようにする

次の安全確保に関する規定をUNHCRの各手順に規定しなければならない。

- 群衆管理とUNHCRの建物への秩序ある立ち入りのための措置
- 面接室のレイアウトや備品に関する指示を含めた、個人カウンセリングや面接実施時の安全確保に関するガイドライン
- UNHCR事務所での庇護希望者と難民の移動に関する、また護衛付きのアクセスが必要な場所や状況に関する手順
- 受付ならびにカウンセリングと面接に用いる場所での非常呼出ボタンの設置など、UNHCR職員が全員、安全確保上脅威となりうる出来事を警備職員に通報し、速やかな援助を得るために有効な対策
- 安全確保に関する事件を事務所内の適切な職員に報告する手順ならびに、地域内

<sup>24</sup> UNHCR「都市部での取扱いに注意を要する個人難民ケースに関する安全確保ガイドライン(Safety Guidelines for Sensitive Individual Refugee Cases in an Urban Context)」(2002年9月4日) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html>、UNHCR「難民からの脅威、言葉による虐待や脅迫への対処に関する安全確保ガイドライン(Safety Guidelines for Handling Threats, Verbal Abuse and Intimidation from Refugees)」(2003年4月17日) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html>、UNHCR「難民による抗議活動やデモ行進など集団による騒動への対処に関する安全確保ガイドライン(Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees)」(2004年9月15日) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html>。以上はすべて内部用文書である。

とUNHCR本部への報告を行う際のその他の要件

第三国定住該当者に選ばれた後の難民の安全確保はこれとは別の課題である。状況によっては、難民は嫉妬にもとづく暴力行為の被害にあったり、第三国に定住した後の支援や呼び寄せのスポンサーとなることを強要されたりする。UNHCR職員はこうしたリスクの存在に警戒心を働かせ、必要な場合には予防措置を講じるべきである。

#### 4.6.1 安全確保上のリスクを招くきっかけ

UNHCRが、国による第三国定住介入決定を補助している立場上、難民が第三国定住に関して抱く懸念や不満を事務所に向けることは理解できる。しかし、こうした懸念の源は、「第三国定住」そのものにあるとは限らない。むしろ、難民状況や解決策がどのようにマネジメントされているか、また自らの生活に影響を及ぼす決定が行われる過程に難民がどの程度参加できているか、第三国定住やその他考えられる解決策に関する情報にどの程度アクセスできるかといった点にある。第三国定住が難民から好意的に見られているかどうかに関わらず、UNHCRと国際社会が直面する課題は、争いを生じさせることなく、難民が理解でき、支持できる形で第三国定住の活用をマネジメントすることである。

緊張を高める要素が存在する場合（第三国定住の希望数が枠を上回る場合など）には、難民が不安や不満を感じたり、暴力に訴えたりする状況が高じる可能性がある。特に何らかの「発動要因」によって引き起こされた場合にこれはあてはまる。こうした要因は、その他の業務でもしばしば攻撃的行動の発端になるもので、第三国定住だけに関連しているわけではないが、次のものが挙げられる。

- **権力濫用や汚職、反倫理的行動があると受け止められている場合。** UNHCR緊急保安部（ESS）による調査は、難民が暴力的または攻撃的な行動に訴える多くの事例で、UNHCRに対するこうしたイメージが存在することを示唆している。UNHCRの経験は、これが単なる受け止め方の問題ではないことをはっきり示している。多くの難民が絶望感を抱く一方で第三国定住の枠が限られている状況が、難民や難民と接触する人々による利己的利用や非倫理的行動の素地となりうる。この事実は、管理責任者が、日常的な監督と必要な場合には時宜を得た事前介入を行う責任を負わなければならないことをあらためて示している。
- **政策が明確でないか、完全に理解されていない場合、または政策の適用にむらがあるか、公平でないという認識が存在する場合。** これらのことが混じり合うことで問題が生じることが多い（たとえば、第三国定住のために難民を特定する目的での参加型評価メカニズムまたはそれに類する方法が存在しない場合）。
- **難民が配慮や尊敬を受けずに処遇される場合。** これは少数の保護関係職員が、休憩する暇もなく数百人の難民と顔を合わせざるを得ず、疲労や無関心、バーンアウト（燃え尽き症候群）が発生する危険がある事務所では特に懸念される事態である。
- **ある難民のケースがある職員と緊密に結びつきすぎている場合。** これによって、万人共通の政策の公正な適用ではなく、個人的要因にもとづいて決定が行われたのではないかと受け止められる可能性がある。

- 難民が、暴力的または強制的な行動を起こすことが、他の当事者（多くは UNHCR）から期待する結果を得るうえで有効であると考えに足る理由を与えられる場合。これは UNHCR が経験してきた長引く集団騒乱などにおそらく顕著な傾向がある。このことは曖昧な表現を用いず、暴力や違法な行動を許容しないとの立場を維持することが重要であることをあらためて示している。
- 第三国定住は自分に「保証されている」または「当然割り当てられる」という期待を難民が抱く場合。こうした認識が生じうる状況として、たとえば、庇護国で保護に関して似た問題を抱える多くの人々が第三国定住に出発するのを目にすること、長い面接過程を経ていること、単に職員の発言や合図を誤解することが挙げられる。
- 政策変更が、突然にまたは難民が理解または消化できるよりも急速に生じる場合。UNHCR は特に第三国定住に関しては影響を受けやすい立場に置かれている。というのは突然の重要な政策変更が庇護国と第三国定住国のいずれか、または両方から生じる可能性があり、UNHCR はそうした状況をほとんど制御できないことがあるからである。
- 時間切れになりそうだという感覚がある場合。終止条項が実施されているか、あるいは発効予定になっているのに、出身国の状況が難民の目にはまだ不安定だと映っているとき、UNHCR はこの現象を経験する可能性がある。
- 人々が待ち疲れた場合。この要因が暴力に及ぼす現実的な影響については議論の余地があり、厳密に言えば、きっかけの一つではない。なんらかの特定の事象というよりは、動きがないことによるものだからである。しかし、UNHCR がこれまで経験してきた難民による暴力の多くは、数年が経過してもなお自発的帰還や庇護国への統合が実現しないという長期化した難民状況に置かれた人々の間で生じている。

#### 4.6.2 面接実施時に安全確保のために取るべき行動

面接者への敵対行動が時に生じることがある。上述の緊張要因を考慮すると、第三国定住に関わる責任を引き受けるということは、適切な安全確保基準を緊急に整備する必要性が生じるということになる。

事務所および毎回の面接実施場所から従うべき予防措置と慣行に関して、現地安全確保アドバイザーの意見を求めるべきである。<sup>25</sup> 第三国定住関係職員が、面接過程の安全に影響を与えかねない不穏な事態や行動に確実に気づくことができるための手続きが確立されるべきである。

個人または集団との会合や面接に先立って安全を確保するための措置が保証されていること、難民と接触する可能性のある職員全員が、安全確保についての認識に関する適切な研修を受講していることはきわめて重要である。暴力行為の前歴がある難民のケースを職員が担当する場合には、特別な配慮を行うべきである。面接の相手が深刻な悲嘆にくれている場合や切迫した行動に出ようとする兆候を見せた場合には、適切な安全確保措置を実施し、警備職員に通知すべきである。

<sup>25</sup> 安全確保に関わる問題についての詳しい情報は UNHCR 「任務遂行上の難民認定手続基準(Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate)」(2003年11月23日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d66dd84.html> 24参照。

次の一般的な指針は面接過程に関わるUNHCRとパートナーの職員の安全を高めるためのものである。

- すべての面接は、可能な限り予約にもとづくべきである。
- 緊急性があるケース、切迫したケース、配慮の必要なケースを扱うための手続きを別途定めるべきである。
- 研修を受けた保安要員が建物、および面接区画の正面入口の出入りを管理すべきである。必要性が認められれば、保安要員は建物に入ろうとする個人に身体検査を行うか、金属探知機を用いるべきである。
- 面接を行う区画は待合室から見えないようにすべきである。
- 一度に待合区画に入室できる人数を制限すべきである。順番待ちをしている人のために、トイレ、飲料水、十分な広さの待合場所、座席を用意すべきである。
- 暴力行為の前歴があれば、その人物の個人ファイルにその旨を記録すべきである。これによって、必要と思われる場合に面接者が予防措置を講じることができる。
- 面接は（面接官の部屋ではなく）面接室で行うべきである。
- 面接スペースは、やりとりが外に漏れないようにし、家族と通訳者に十分な空間を確保しなければならない。
- 面接室のドアには窓を設置すべきである。
- 可能なかぎり、壊れやすい物や、武器として使えそうなものを面接室から取り除く。
- 面接官と通訳は、自由に、妨害されずに出口にいける位置に座るべきである。
- 面接室からの退避手順を策定し、「呼び出しがあるから」と助け舟を出すメカニズムや手順を定めるべきである。
- 職員は常に適切なコミュニケーション手段を所持していなければならない。  
事務所から離れた場所で面接を行う場合には、次のような指針も考慮すべきである。
- 面接は不必要な関心を引き付けないように見えない場所で行うべきである。
- 地上の移動手段を常に待機させておくべきである。
- いかなる時も適切なコミュニケーション手段（無線やトランシーバー）が使えるように手配すべきである。
- 複数の職員が一緒に移動すべきであり、必要に応じて支援を提供してもらうための取り決めを現地当局と結ぶべきである。

保安関連の事件はすべて記録しなければならない。UNHCRの「難民からの脅威、言葉による虐待や脅迫への対処に関する安全確保ガイドライン」と「難民による抗議活動やデモ行進など集団による騒動への対処に関する安全確保ガイドライン」には、不適切な行動から脅迫、攻撃に至る様々な安全確保に関わる事件への適切な対応策に関する助言が記されている。<sup>26</sup>個人的な脅迫はすべてただちに報告しなければならない。そのうえで、職員を保護し暴力を防ぐために適切な対応策をすみやかに実施しなければならない。

<sup>26</sup> UNHCR「難民からの脅威、言葉による虐待や脅迫への対処に関する安全確保ガイドライン(Safety Guidelines for Handling Threats, Verbal Abuse and Intimidation from Refugees)」(2003年4月17日) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html>とUNHCR「難民による抗議活動やデモ行進など集団による騒動への対処に関する安全確保ガイドライン(Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees)」(2004年9月15日) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html>。ともに内部用文書である。



### 基本文献

- UNHCR「都市部での取扱いに注意を要する個人難民ケースに関する安全確保ガイドライン (*Safety Guidelines for Sensitive Individual Refugee Cases in an Urban Context*)」(2002年9月4日)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html>
- UNHCR「難民からの脅威、言葉による虐待や脅迫への対処に関する安全確保ガイドライン (*Safety Guidelines for Handling Threats, Verbal Abuse and Intimidation from Refugees*)」(2003年4月17日)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html>
- UNHCR「難民による抗議活動やデモ行進など集団による騒動への対処に関する安全確保ガイドライン (*Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees*)」(2004年9月15日)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html>

### 参考文献

- UNHCR「緊急対応ハンドブック (*Handbook for Emergencies*)」(2007年2月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html>  
(日本語版(2000年10月)は[http://www.unhcr.or.jp/info/pdf/1\\_38.pdf](http://www.unhcr.or.jp/info/pdf/1_38.pdf))

## 4.7 UNHCRによる記録管理

不正は、難民過程のあらゆる段階で第三国定住手続きに入り込む可能性がある。UNHCRの記録(個別ケースと「プログレス」データベースの両方を意味する)を適切に維持することは、優れた意思決定とアカウントビリティにとって不可欠であり、不正と秘密保持違反の防止に役立つ。

UNHCRの記録(紙のファイルと電子媒体を含む)は、UNHCRの所有物である。「UNHCRマニュアル」第11章「記録の管理と保管」には電子記録と紙の記録に関する指針が記されており、職員に以下のことを行うよう指示している。

- UNHCRが保管する記録の種類を確認し、どの程度保存する必要があるのか(いわゆる「保存期間」)を決定する
- 定められた保存期間が終了した記録は直ちに適切な方法で廃棄する
- 恒久保存記録は、保存と今後の調査のためにUNHCR記録保管部に移動する

保護に関する記録(主題別ファイルと個別ケースファイルの双方を含む)は恒久保存するUNHCRの記録である。第三国定住に関わる主題別ファイルには第三国定住活動の策定と促進、計画の詳細が記載されており、国別情報や政策文書、手続指針も含まれる。個別ケース(IC)ファイルには、個々の難民または庇護希望者、扶養家族などに関するすべての情報が記載されている。これらのファイル(索引として利用されるすべてのデータベースを含む)は、UNHCR保管・記録方針に従って適切に管理・保管しなければならない。詳しくは記録・記録保管部([archives@unhcr.org](mailto:archives@unhcr.org))に問い合わせること。

## 4.7.1 一元管理ファイリング・システムの監督とアカウントビリティ

UNHCR事務所はすべて、個別ケースファイルなどの保護関連ファイルの整理、編成、取扱いのあらゆる側面について詳細なファイル管理手順を実施すべきである。

ファイリング・システムは一元管理すべきであり、事務所に置くのは一人ひとりの難民について紙のファイル一冊だけにとどめるべきである。様々な部署が一人の難民について複数のファイルを利用することは避けるべきである。また、難民保護とコミュニティ・サービス、第三国定住を担当するそれぞれの課は、同じファイリング・システムを共有すべきである。これによって部署間の一貫性が確保され、その難民についてなんらかの措置を講じる際に考慮すべき重要なすべての情報に簡単にアクセスできるようになる。最終的には、その難民について恒久的解決策の可能性の検討と、その難民が抱えるニーズの包括的理解が一元管理ファイリング・システムによって深まることで、ファイル内のすべての要素が参考になるかもしれない。

ファイル管理手順は、フィールド・オペレーションの範囲と、技術システムと資源がどれだけ確保できるかによって変わってくる。しかし、すべてのオペレーションで、ファイルとファイリング・システムは、次の目的を達成するために順序良く編集、整理しなければならない。

- 機密情報を守ること
  - セキュリティのしっかりとした保管庫を利用して、ファイルの紛失または損傷を防止すること
  - ファイルの閲覧に規則を設けることにより、第三国定住プロセスで使用する文書の健全性の確保
  - 記録へのアクセスしやすさや記録の明確性、徹底性を促進することで、第三国定住プロセスの効率をあらゆる段階で最大限に高めること
- ファイル編成システムは、次の作業が容易に行えるように設計すべきである。
- 家族構成を反映し、リンクさせたファイル間での即時照合と相互参照（クロス・レファレンス）が行えるようにすること
  - 同一家族における主たる申請者の複数指名と処理を認めること
  - 主たる申請者または派生的地位の申請者である個人の地位に変更がある場合も含め、家族の誰かに地位に生じた変更の反映
  - 家族構成に生じた変更（婚姻、出生、死亡、その他の出来事など）の反映
  - その世帯の構成員一人ひとりから提供される情報を別個にファイリングできるようにし、個々の情報の提供元が分かるようにするとともに、秘密保持原則が損なわれないようにすること
  - ファイル台帳の作成と、ファイル追跡手順の設定

UNHCR代表と保護担当上級職員は、ファイル手順の実施に関するアカウントビリティを特定の難民保護官に対して書面で委任すべきである。これらのファイル管理手順は、個別ケースファイルと機密情報にアクセスする職員を明確に指定した、紙媒体のファイルと電子ファイルの管理において誰が監督実施責任を負い、誰がアカウントビリティを負うか規定すべきである。

### ファイル管理に対する監督実施責任

- UNHCR職員にファイル管理手順実施に関する研修と支援を提供する
- 個別ケースの物理的ファイルと電子ファイルへのアクセス、ならびに個別ファイルの移動・保管に関するUNHCR事務所の実務を監督し、個別ファイルのセキュリティと秘密保持を確保すること
- 物理的ファイルと電子ファイルの無作為なモニタリングを実施し、職員がファイルの維持・更新および中央システムへの関連データの入力に関して、定められた手順を遵守することを確保する

## 4.7.2 個別ケースファイル

各UNHCR事務所はファイル番号の割当とファイル整備に関するシステムを策定すべきである。UNHCRに登録されている難民は全員「プロGRESS」によって一意のID番号を割り振られる。各事務所は、特に「プロGRESS」がない場合には、独自のファイル参照番号を割当ててもよい。

難民のUNHCRへの登録が完了すれば可能な限り速やかにその難民の個人ファイルを作成し、これ以降当該個人に関わるすべての文書と動向を適正に記録・保管すべきである。ファイル作成は、難民認定手続きの準備で行われることが多い。集団難民状況に携わる現地事務所は、難民と日々接触するという性格を踏まえ、個別ケースファイルを作成しない場合もある。したがって、集団難民状況での第三国定住に関しては、個別ケースファイルの作成は、第三国定住の検討を求める最初の照会を受け付けた段階で行うべきである。

### 個別ケースファイルの内容

個別ケースファイルには特定の難民に関するすべての情報が集約される。ファイルを扱うUNHCR職員は全員、ファイル内の情報を完全かつ整理された状態にし、他のUNHCR職員が当該ファイルを操作しなければならない場合には、ファイルの履歴と現状を即座に正確に理解することができるようにすべきである。ケースに関わる電子メールを適切にファイリングしておくことは特に重要である。

個人ケースファイルは、その難民に関するすべての文書と通信を含んでいなければならない。たとえば次のものが挙げられる。

- その難民とケースファイルに関連して講じられたすべての措置の記録を取めたアクションシート
- 必要事項がすべて記入された登録書式（登録が行われている場合）
- 身分証明に関わるあらゆる書類（旅券、出生・死亡・結婚に関する証明書、難民登録または庇護国政府発給の身分に関する書類など）の写し（なお原本は直ちに返還しなければならない）。
- 家族一人ひとりの写真（デジタルで保管されていない場合）
- 難民本人が提出したあらゆる裏付けの証拠や書類
- 難民が難民認定を経ている場合は、難民認定書の写しと現在の難民該当性を示す主張、ならびに面接でのメモなど、裏付けとなるすべての資料
- 照会状など、ケースに関連するすべての通信の写し

- 申請者またはケースに関わる第三者との連絡・会話の記録がある場合はその記録
- 第三国定住委員会や恒久的解決委員会の会合での議論・合意・決定内容の要約など、事務所内での当該難民に関連する議論を詳述したファイル用のメモ
- 第三国定住の検討または評価に関わる記録
- ケース関連の医療情報など、固有の脆弱性に関係するすべての文書
- 地域第三国定住拠点／地域事務所または本部に回付のため送付された書類の写し
- 第三国定住登録書式などの第三国定住国に対し候補者リストの提出として送付された書類の写し
- 当該難民に関わるファイルに関するその他のメモ

メモにはすべて日付、署名、ページ番号を記入し、関係する職員の名前と役職名を明記すべきである。写しである文書はすべて、「複写」または「複写の複写」のいずれかを適宜明記すべきである。ファイルに書類を追加または削除した職員は、その旨をアクションシートにも明記すべきである。閲覧が制限されている情報は、物理的ファイルに封印付きの改ざん防止封筒に入れて保存することも考えられる。

現地事務所は、難民のファイルに追加された書類（出生証明書や養子縁組に関する書類）が原本の写しであることを証明する権限を持つ職員を特定すべきである。書類の原本はコピー後直ちに返却し、ファイルに保管すべきではない。



書類はすべて、受領または作成した日付順にファイリングすべきである。このとき最新の書類をファイルの先頭に追加する方式をとる。書類を追加した場合はアクションシートに記録すべきである。

難民と家族の写真がデジタルではない場合、改ざんできない形でファイルに添付されなければならない。湿式または乾式のスタンプを使用する方法もある。ただし、スタンプの不正使用を防止するための措置として、スタンプ自体の使用にも制限を加え、個々のSOPにその制限内容を規定すべきである。写っている個人の氏名、登録番号および撮影日を各写真の裏に記入すべきである。

### 4.7.3 電子記録:「プロGRESS」、CORTS、ライブリンク

#### 「プロGRESS」

UNHCRの「プロGRESS」データベースは、UNHCRが行うすべてのオペレーションにおいてUNHCRの関心対象者の登録を支えるために設計されている。ニーズや手順は、現地事務所ごとに異なるため、事務所はそれぞれ標準運用手順（SOP）を設計し、事務所で用いる「プロGRESS」のフィールド、イベントならびに機能、情報の入力・更新に関わる指針と手順を設定する。これらの事務所固有のSOPの中で、第三国定住SOPなどのテーマ別SOPに関係する部分は、各テーマ別SOPに統合すべきである。

「プロGRESS」データベースは、個人登録にもとづいている。したがって、一人について個人のデータを登録できるのは一度だけである。同時に、「プロGRESS」は、集団を追跡できるようにも設計されており、世帯単位でも個人単位でも追跡でき、同時に両方を追跡することもできる（「処理集団」とも呼ばれる）。登録する個人は1つのケースか世帯のどちらかに属していなければならない。

オペレーションの文脈上必要性がある場合は、1人の人物を世帯と個別ケースの両方に帰属させることもできる。世帯または個別ケースは最も近い家族（たとえば夫、妻および成人していない子ども）である場合がほとんどだが、一個人だけで構成される場合もある。時間が経つにつれて、1人の人物が1つの集団から別の集団へと移動することがある（たとえば、未成年者が成人して家族を形成する場合）。ケースについては1人の主たる申請者（PA）が存在し、家族には1人の第一家族代表者（HR1）が存在する。処理集団に属する他の構成員はすべて、PAとHR1との関係で規定する。

「プロGRESS」の記録は継続的に更新され、変更のあった、または追加された経歴を反映し、出来事を記録しなければならない。出来事とは、個人、ケースまたは家族の記録に記された事前に規定した重要な出来事である。出来事には9つの標準カテゴリーがある。すなわち登録、保護、支援、書類、物理的ファイル、難民認定、自発的帰還、第三国定住、統合である。第三国定住処理に関連する標準「プロGRESS」のイベントコードは、ベースライン・SOPに付属している。



「プロGRESS」は保護、難民認定、コミュニティサービス、第三国定住関連職員などすべての職員によって予防的に用いるべきであり、記録はすべての出来事（照会、面接、再検討、候補者リストの提出、再提出、決定、出発など）について定期的にアップデートすべきである。一貫性と完全性を確保するため、記録も、第三国定住パートナー（たとえば第三国定住国やIOM）や地域第三国定住拠点／地域事務所、本部から得た情報を基に定期的にアップデートすべきである。

## 統合オンライン第三国定住国追跡システム(CORTS)

CORTSは、UNHCRの第三国定住国ケースのマネジメント能力の向上と、地域レベル、世界レベルでの報告の向上を目的に設計されたオンライン・データベースである。地域第三国定住拠点/地域事務所と、本部にある第三国定住部の処理部門が扱っているケースをCORTSで追跡できる。このデータベースは、UNHCR本部にあるサーバーに置かれている。権限のあるUNHCR利用者が、UNHCRイントラネット上のウェブ・アプリケーションを通じてこのデータベースの情報にアクセスできる。

CORTSは、第三国定住国に関連するケースと個人に関する情報を「プロGRESS」から直接アップロードできるように設計されている。CORTSには、一連のケースのマネジメント機能が備わっており、受入国に提出する第三国定住候補者リストの提出に関わるプロセスを記録し、その記録を検索し、また報告書を作成することができる。利用者は、「プロGRESS」がなくても、UNHCR事務所からの第三国定住候補者リストの提出に対応するため、情報を手動で記録するオプションも利用できる。

## ライブリック<sup>27</sup>

ライブリックはUNHCRのインターネット・ベースの記録管理ツールで、UNHCRが持つ記録についてそのライフサイクルの全体を通じた保管・保守・保護の集約先として機能する。重要なUNHCRの電子メールなど電子記録は、迅速な参照と情報管理のためにライブリック記録保管システムに保存される。アクセス可能で管理のしっかりとした記録集積体が存在することは、多くの職員が頻繁に移動するUNHCRではとりわけ必要不可欠である。

2014年までにすべてのUNHCR事務所に配備されることになっているこのシステムには次のようなメリットがある。

- 地理的制約を受けずに共同作業を行い、書類を共有し、プロジェクトのチームワークを高めることができること
- 電子メールの本文と添付ファイルを直接ライブリックにファイリングすることができること
- UNHCRの記録に1日24時間いつでも、どこからでもアクセスできること
- 強力な検索ツールを使って記録を簡単に見つけ出せること
- 変更追跡記録とバージョン管理を通じて、記録のライフサイクル全体を追跡できること
- 国連の記録管理基準を遵守できること

電子的な記録管理は、次の3つの一般原則にしたがって、UNHCRが行う日常の作業プロセスと運用手順に組み入れなければならない。

- 電子的に作成され、やりとりされた記録は、UNHCR記録管理基準に従って電子的にファイルする
- 管理職が、当該部署でのライブリックへのファイリングが実施され、ファイリングにもれないようにする責任を負う
- UNHCR職員は全員、記録を作成し利用する立場にあり、記録のファイリングに

<sup>27</sup> UNHCR「UNHCR電子記録方針(UNHCR Electronic Records Policy)」IOM/031-FOM/031/2005 (2005年6月3日)(イントラネット)

責任を持つ

#### 4.7.4 生体認証データ

UNHCRは、2010年12月に「難民登録と照合において生体認証データに関する方針」<sup>28</sup>を公開し、生体認証データの収集が以降の登録プロセスで定期的に行われると発表した。生体認証データを使用しても難民保護上も運用上も利益を期待できない場合を除き、難民集団での身元照合作業の一環として生体認証データを使用することが望ましい。

生体認証データは、様々なUNHCRのオペレーションで登録または難民集団照合手段としてこれまでも使用されたことがあり、UNHCRが行うプログラムの健全性に与える利益は明らかである。たとえば、登録時に収集されて「プログレス」にリンクされた指紋記録は、利益を得るための多重登録・多重申請のほか、なりすましや家族構成に関する不正防止に役立っている。

しかし、実施にあたっては大きな困難がある。UNHCRは、UNHCRが行うオペレーションで利用できる最も適切で、信頼性が高く、費用対効果の高い生体認証技術を見極めようと努めている。生体認証情報の共有には、UNHCRの「秘密保持ガイドライン」<sup>29</sup>が適用される。データの収集・処理が公正に、高い透明性をもって実施されるよう保障措施を実施しなければならない。UNHCRはまた、データの機密性保護のためにあらゆる適切な措置が講じられるようにし、データ共有が収集時の目的に限られるようにする。

#### 4.7.5 ファイルのセキュリティと追跡

ファイルのセキュリティ確保は、不正や濫用に対する予防措置であるだけでなく、ファイルの情報の物理的健全性と秘密保持を行う点でも重要である。

ファイルの機密性を確保する手段には、電子ファイルと紙のファイルへのアクセス管理、紙のファイルの保管に関する予防措置のほか、個別の第三国定住ケースに対する事後活動とモニタリングを容易にするファイル追跡システムなどが挙げられる。

##### ファイルのセキュリティ

電子ファイルに収められた情報のセキュリティは、利用者が正確な認証が行えるかどうかにかかっている。電子ファイルは、パスワードによる制限をかけ、「プログレス (proGres)」またはネットワーク・ドライブ上で保管しなければならない。<sup>30</sup> 利用権を付与された職員のファイル管理上の役割に応じてアクセス・レベルを変えなければならない。各事務所の内部管理手順に、記録管理者とシステム・アドミニストレーターのアカウントビリティにこれを反映させた規定を設けなければなら

<sup>28</sup> UNHCR「難民登録と照合過程での生体認証データに関する方針(Policy on biometrics in refugee registration and verification processes)」(2010年12月20日) IOM/083/2010 - FOM/083/2010 (インターネット) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4d0f593e2.html>

<sup>29</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン(Confidentiality Guidelines)」(2001年8月1日) IOM/071/2001 - FOM/068/2001 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

<sup>30</sup> UNHCR「UNHCRのコンピュータ・ベース・システムでのパスワード使用(Use of Passwords in UNHCR's Computer-Based Systems)」IOM/086-FOM/086/2006、UNHCRイントラネットで入手可能(内部用)。

ない。個別ケースに関わる情報は、職員個人のドライブに保存すべきではなく、ネットワーク・ドライブ上の指定されたファイルにのみ保存すべきである。職員研修に、電子記録に関する説明（ユーザー IDとパスワードの正しい利用法と誤った利用から生じる結果など）を組み入れるべきである。

紙のファイルは安全で耐火性の金属製の棚に保管しなければならない。棚には指定された職員によるファイルの出し入れが行われている時以外は施錠しておくべきである。この棚は、鍵が掛けられる中央ファイリング室に設置し、ファイル室へのアクセスは権限のある職員に制限すべきである。ファイル室と棚を開ける鍵またはダイヤル錠の番号は権限を持つ職員だけが共有すべきであり、鍵を権限のない職員（同僚や警備員など）に預けるべきではない。退避時や災害時のファイルとファイリング室の安全を確保するための対策を講じるべきである。現地安全確保アドバイザーまたは現地情報調整支援セクション（FICSS）が追加措置を提案する場合もある（連絡先はHQCS00@unhcr.org）。

職員が不在の時にファイルを職員執務室に置いておくべきではない。作業が完了したら中央保管庫に返却すべきである。唯一の例外は職員執務室が安全であると見なされ、ファイルが棚に鍵の掛かった状態で保管されている場合である。職員在室時を除き、面接中に面接室内にファイルを置いてはいけない。ファイルは事務所から通常持ち出すべきではない。特別かつ嚴重に監視された、事務所外での面接や調査などが理由となるやむを得ない状況に限って、統括職員が、事務所からファイルを持ち出す書面での許可を与えることがある。

安全確保のための優れた方法として、現在進行中のファイルだけを現地事務所に置く方法がある。ケースが終了したと判断された古いファイルは目録に記載し、荷造りしたうえで、UNHCR保管記録方針に従って恒久保存記録として保管するために、本部に送付すべきである。詳細は記録保管部（archives@unhcr.org）に問い合わせること。

## ファイル追跡

ファイル管理システムには、権限のある個人が中央レジストリでのファイルの出し入れの確認を許可する手順を規定すべきである。ファイルが必要な場合、指定されたファイリング担当事務員が、ファイル番号、日付および当該ファイルを要求または返却した職員名をファイル移動ログに登録する作業を担当すべきである。この手順によって、誰が情報漏洩に備えてファイルにアクセスしたかが記録でき、権限のある者だけが当該ファイルに作業を行っているどうかをモニタリングすることができる。この手順が遵守されないと、内部管理と不正対策に弱点が生じる。

ファイル移動ログは「プロGRESS」に、また「プロGRESS」が利用できない場合には代替データベースに電子的に保存すべきである。大規模なオペレーションではファイルにバーコードを付けた**電子追跡システム**を実施し、バーコード付きのIDを職員に配布することを検討する場合もある。このシステムにより、職員間、部署間の個々のケースファイルの行き来を追跡することができ、すべてのファイルがいつでもどこにあるか知ることができる。しかし、どのシステムも同じだが、この電子追跡システムも、物理ファイルの貸出・移動・返却時に職員がかならずバーコードのスキャンを行わないかぎり、十分に機能しない（詳しい情報と支援については、現地情報調整支援セクション（FICSS）に連絡されたい。連絡先はHQCS00@unhcr.org）。

個々の第三国定住ケースのフォローアップとモニタリングを容易にするには、ケースファイルの移動をモニタリングするとともに、日常的なケース追跡システムを作成することが重要である。また、締め切りが遵守されるようにするうえでも重要である。追跡は、支障となっているものや追加支援や改善が必要な分野を特定するうえでも役立つはずである。また追跡は、責任者が何らかの理由で不在の場合に、適切な事後活動が実施されるようにするうえでも役に立つ。

追跡の補助として、「プロGRESS」を使って、申請者の氏名や生年月日、出生地、国籍、家族構成、第三国定住紹介元、第三国定住プロセスの段階、直近の決定ならびにその日付、未処理の措置、また担当ケースワーカーの氏名といった、広範なデータ・フィールドを検索することもできる。

したがって、個別ケースに対して取られたステップやアクションをすべてすみやかに記録することによって、「プロGRESS」の正確さを維持することが重要である。「プロGRESS」のデータを最新状態にしておくことも、難民と地域の同僚、本部および第三国定住国に対する体系的なフィードバックを行ううえで有益であり、統計報告作業を容易にする。

#### 4.7.6 渡航文書と身分事項の文書の保管

ケースによっては、UNHCRが、出発前準備の一環として難民の渡航文書と身分証明書を受け取り、保管することを求められることがある。この責任は、通常は第三国定住国か、権限が付与されかつ能力がある場合にはIOMにある。

UNHCRがこの責任を負う場合、渡航文書と身分事項の文書の発行や預かり、引き出し、受け渡しに関する出発前手続きを、庇護国と第三国定住国と共同で行わなければならない。現地事務所は、これらの書類にアクセスできる職員を明確に指定し、これらの書類の保管と受渡しの手順が明確に規定され、記録されるようにすべきである。

UNHCRが受け取った渡航証明書と身分証明書はすべてアクセスに制限のある金庫に保管されなければならない。指定された職員が、金庫へのアクセスと、出し入れされた書類を記録する中央台帳を管理すべきである。

当該書類を難民に渡す前に、その難民が書類の正しい持ち主であるかを確認するために身元確認を行わなければならない。渡航証明書については写しを作成し、難民は原本の受け取り確認の署名をすべきである。この写しには渡航証明書を渡したUNHCR職員も連署すべきである。署名された写しは受け渡しの証拠として当該難民のファイルに保管されるべきである。

### 4.8 継続的な第三国定住研修の重要性

研修は、第三国定住能力を構築・強化し、職員とパートナー間の連携の質を高め、UNHCRの第三国定住政策の効果的で一貫性のある実施を確保するうえで不可欠な手段である。研修と継続的な学習は、職員全員がUNHCRに課せられた難民保護の任務に精通し、国際保護の基本原則についての共通理解を備えるようにするという、UNHCRが掲げる戦略の重要な構成要素である。

UNHCRによる第三国定住研修活動は、保護研修と密接にリンクしており、グ

ローバル学習センター、各地域局、地域第三国定住拠点／地域事務所、また、関連する現地事務所との緊密な協議にもとづき、第三国定住部がコーディネートする。第三国定住のオペレーションではすべてのレベルでの緊密な共同作業が求められるので、UNHCRは、可能な場合には政府とNGOも関与する第三国定住研修活動を実施する。

UNHCRの研修活動は様々な形で行われる。導入オリエンテーションや非公式な一対一支援に始まり、ローカルまたは地域レベルでのワークショップ、研修用モジュール教材、eラーニング研修、実施に数か月を要するよく計画された正式な学習プログラムが存在する。「第三国定住ハンドブック」は、UNHCR職員と第三国定住パートナーにとって便利な参考文献として、また主要な研修ツールとして使用されている。

第三国定住研修の主な目的は次の通りである。

- 第三国定住を必要とする難民を能動的に特定し、候補者のケースを効果的に受入国に提出していく現地職員の能力を高める。職員に、第三国定住およびそれに関連する保護上の問題に遭遇した場合にこれを分析するスキルを身につけさせ、適切な戦略を定めたうえで、第三国定住国とその他のパートナーとの緊密な協力を立脚した第三国定住実現メカニズムを策定する。
- 信頼に足る、透明性を備えた第三国定住プログラムを実現するため、第三国定住オペレーションに携わる人々の第三国定住プロセスでの不正や不法行為に対する認識を高め、その発生を防止し抑制する能力を強化する。
- 資源を最大化し、研修の取り組みを調整することを目的として、第三国定住に関する研修を開催し提供するUNHCR現地事務所内の能力を培い、向上させる。
- 個別ケースと難民集団に関わる第三国定住プロセス全体のマネジメントを強化する

## 4.8.1 グローバル学習センター

グローバル学習センター（GLC）は、組織全体にまたがる内部研修活動のコーディネートを担当する。その目的は、UNHCRのオペレーションを担う職員全員に対して、新たなスキルを習得し、知識を身につけることで、業務遂行能力を向上させ個人のキャリア・パスをよりよく管理する機会を提供することである。学習活動は、簡単に利用できるように、ウェブ・ラーニング、eラーニング、移動学習に特に重点を置いて設計されている。

グローバル学習センターは国際保護局のほか、各地域局や現地事務所とも緊密に協力したうえで、ニーズを特定し、様々な手法を利用した学習活動を開発し、参加者が獲得した知識と、それが学習参加者の業務に及ぼす影響を評価する。

UNHCRは、それぞれの専門課題で働くUNHCR職員とパートナーに対し、地域ベースでの学習プログラムを提供する。こうしたプログラムは自己学習とワークショップ、ワークショップ後という三つのフェーズで構成される。

- **保護学習プログラム（PLP）**：保護指向型のオペレーションを深く理解したいUNHCR職員対象の中級プログラム。PLPには第三国定住を含む恒久的解決を扱っ

たユニットもある。

- **無国籍に関するテーマ別保護学習プログラム**：上級職員およびパートナー対象のテーマ別プログラム。オペレーションの中で無国籍者の特定、無国籍化の防止、無国籍者への対応と保護に向けた取り組みをどのように行うかを扱う。
- **難民認定学習プログラム**：難民認定関連で広く活動する職員向けの業務特定型研修プログラム。
- **第三国定住学習プログラム (RLP)**：第三国定住問題で広く活動する職員向けのオペレーション特定型研修プログラム。詳しくは4.8.3を参照のこと。

これ以外の保護関連テーマは、性およびジェンダーにもとづく暴力、コミュニティを基盤としたアプローチ、子どもの最善利益認定などに関するワークショップで扱われている。

グローバル学習センター保護チームは、地域レベルでの研修機会を拡大するため地域ベースでの保護研修担当訓練者と緊密に協力している。

保護に関するファシリテーション学習プログラムは、保護担当職員に研修技能を提供するプログラムで、保護研修の利用拡大に貢献している。目的は、地域での研修プログラムに加えて、必要に応じて実施される個々のワークショップ、報告会、その他個々のニーズに合わせて企画した臨時研修セッションなどの実現をサポートする研修実施能力の確立にある。訓練者は、職務当番表にいったん登録されれば、別の地域へ移動しても移動先で訓練者としての活動を依頼することができる。UNHCRは、この手法を利用することで、主要な保護領域（難民認定および第三国定住など）に関する実質的な研修能力を組織内部で段階的に形成し、地域間調整を増加させ、経験および優れた実践を共有する土台を築いている。

## 4.8.2 第三国定住担当職員を対象とした中核的な研修

UNHCRは、これまで多くの手段を導入し、職員全員が国際保護と恒久的解決策（UNHCRの任務および国際保護を含む）の基本を理解するよう努めている。こうした手段の一つに「UNHCRと国際保護：保護研修プログラム」がある。<sup>31</sup> UNHCR職員全員は、嫌がらせ、セクシャル・ハラスメント、権利濫用の防止、「UNHCR行動規範」、そして必要に応じて「現地でのセキュリティ」に関する研修も終了している。

このほかにも、現地事務所で第三国定住活動を実施する職員は全員、第三国定住に関する政策と実践の基本について説明を受けなければならない。その目的は、第三国定住活動の意義と目的をよく理解し、ニーズを持つ難民の第三国定住に向けてユニット間の効果的連携を確保することにある。

第三国定住活動に直接関わる職員は、本「第三国定住ハンドブック」、およびUNHCRの「第三国定住SOP」に精通していることが必須条件であり、次の事項に関わる研修を受けていなければならない。

- 不正の認知と防止
- 個別ケースの情報共有に関するUNHCRの「秘密保持ガイドライン」
- 第三国定住の原則と受入国に提出する第三国定住候補者のカテゴリ

<sup>31</sup> UNHCR「UNHCRと国際保護：保護研修プログラム（UNHCR and International Protection: A Protection Induction Programme）」（2006年6月1日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/466e71c32.html>

- 関心対象集団について文化面で敏感になること
- 保護ニーズと参照すべきメカニズム
- ジェンダーや多様性への配慮  
また、職務に関連して次のような研修も受けなければならない。
- 面接技能
- 通訳者との作業
- 対人およびコミュニケーション技能
- 「プロGRESS」の効果的な利用
- 第三国定住登録書式の準備

### 4.8.3 第三国定住研修の受講機会

第三国定住に関わる不正防止ワークショップ、その他の状況特定型、または国・地域特定型研修の受講機会は現地と本部で提供される。これらの研修セッションは、政府当局やNGOパートナーとの共催であることが多く、現状の知識、活動および経験について情報を共有する機会となる。ただし、研修をもって、全パートナーとの定期会合に代えるべきではない。

毎年開催される第三国定住地域会合は、地域全体での第三国定住政策と手続きの統一的運用を確保するための研修を実施する機会であると同時に、その内容を活性化させる機会でもある。また、研修の有効性を評価し、研修ニーズを評価する機会でもある。

UNHCR-ICMC第三国定住職員派遣スキームのための研修も共催されている。大まかに言うと、UNHCR-ICMC第三国定住職員派遣スキームは、様々なNGOや政府に属する、技能を持つ人物をUNHCRに期限付きで受け入れる機会を提供するというものである。派遣される職員は全員、派遣に先立ってICMCとUNHCR双方による研修と説明を受講する。ICMCから派遣される職員は、できるかぎり、地域研修ワークショップに参加することが望ましい。このワークショップに関して、UNHCRとICMCは、派遣職員の任務準備支援に特化した研修モジュールを作成している。

第三国定住部は、公式研修を、「行動学習」（登録、照合訓練、および参加型評価など）の受講機会によって補強することも奨励している。この研修の目的は、第三国定住候補者を特定する技術とその処理に関する方法論について、職員の理解を深めることである。定期的に「活性化」セッションを行うことは、第三国定住手続きを継続的に啓発していくうえで有用であり、第三国定住ニーズ評価と受入国に提出する第三国定住候補者のカテゴリーに関して生じるあらゆる質問や疑問を解決するのにも役立つ。

第三国定住研修活動の実施に際しては、担当するUNHCR職員が第三国定住に割く時間が、現地国の状況と第三国定住を得る資格があるケースの数に応じて差があることを考慮に入れなければならない。

## 第三国定住学習プログラム

第三国定住担当職員は、地域内で提供される場合は、第三国定住学習プログラム(RLP)<sup>32</sup>に応募する機会を利用することが推奨される。第三国定住学習プログラムは、保護学習プログラム(PLP)を補完する6か月間のテーマ別プログラムであり、通信教育による研修、実地指導型モジュール、第三国定住を特に扱うワークショップなどを提供する。第三国定住学習プログラムの目的は、第三国定住実務者の知識と技能を強化し、難民のニーズに取り組む上で適切な注意を払い、統一性をもって、透明性を担保し、アカウンタビリティを果たす、より一貫性と予見可能性を備えた第三国定住を提供する上で貢献することにある。

第三国定住学習プログラムは、UNHCRによる学習戦略の重要な一構成要素であり、第三国定住活動の質的向上をバランスよく実現し、国際保護の効果的運用の一般的確保をめざしている。この目標を達成するため、第三国定住学習プログラムは、第三国定住に携わるUNHCR職員に対する研修要件の中の、最も基本的で必須の構成要素となることが想定されている。

第三国定住学習プログラムは、「難民保護への課題」と「UNHCR行動規範」の原則に沿って、広く次のことを目的としている。

- 保護と国際的な法的規準に関する共通理解を養うこと
- 保護に関する知識と技能を深めること
- パートナースhipおよびチームを基調としたアプローチを促すこと
- 現地でのオペレーション上の懸念や、職員全体でどのように問題を解決することができるかについて、フィードバックと意見を求めること
- 第三国定住能力を強化する方法を検討すること
- 難民移動による影響を受けた地域内などにおける、第三国定住の戦略的活用を強化すること
- 第三国定住の保護手段としてあるいは恒久的解決策としての、より一層の効果的な利用を促すこと

第三国定住学習プログラムで採用される方法論は知識基盤の強化と技能向上に貢献する。また研修、ワークショップ、および第三国定住に関わるプロジェクトの実施など様々な学習技術を組み合わせることで、優れた実践をいっそう強力にする。第三国定住学習プログラムには、参加者に対し、自らが務める事務所内で第三国定住活動や戦略を実施することを後押しするねらいもある。

<sup>32</sup> すべての職員とパートナーはオンライン上の研修テキストを閲覧することが推奨される。UNHCRの「研修テキスト：第三国定住学習プログラム(Resettlement Learning Programme)」(2010年10月)(改訂版) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae6b9b92.html>

## オンライン研修教材

- UNHCR 「UNHCRと国際保護：保護研修プログラム (*UNHCR and International Protection: A Protection Induction Programme*)」(2006年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466e71c32.html>
- UNHCR 「研修テキスト：第三国定住学習プログラム (*Self-Study Module: Resettlement Learning Programme*)」(2010年10月) 改訂版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae6b9b92.html>
- UNHCR 「研修テキストシリーズ1：国際保護の概要 UNHCRの関心対象者の保護 (*Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR*)」(2005年8月1日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4214cb4f2.html> (『UNHCR』)
- UNHCR 「研修テキストシリーズ2：難民認定研修テキスト (*Self-Study Module 2: Refugee Status Determination. Identifying Who is a Refugee*)」(2005年9月1日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43141f5d4.html>  
(日本語版) (2007年3月発行) <http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/200403TrainingModuleRSD.pdf>
- UNHCR 「難民申請者を面接する：研修マニュアル (*RLD4 - Interviewing Applicants for Refugee Status*)」(1995年) RLD4 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ccea3304.html>  
(日本語版) (2001年12月発行) [http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/Interview\\_Training\\_Guide.pdf](http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/Interview_Training_Guide.pdf)



## 4.9 第三国定住の統計とデータ

正確な最新の第三国定住統計と関連追加データの定期的な報告は、UNHCRが執行委員会やその他の政府団体・非政府団体に行う報告の根幹である。統計は、第三国定住に関わる作業部会 (WGR) や第三国定住に関わる年次三者協議 (ATCR) など第三国定住パートナー会合の作業の助けとなる。

第三国定住に関する統計は、以下の面でUNHCRと関係するすべてのパートナーに役立つ。

- 第三国定住ニーズと優先度の評価
- UNHCRの政策指示の立案や作成
- 第三国定住枠の割当および受け入れ目標など、各国政府に対する方針の立案、作成の支援
- 進捗状況と問題のモニタリング
- UNHCRと政府が用いる受入枠の分析
- 第三国定住オペレーションプロジェクトの計画立案と予算配分
- 第三国定住受け入れの誓約と必要な第三国定住枠を確保するための交渉
- 資金調達
- 広報 (認知度および理解度の向上)

第三国定住問題は、一般の人々の大きな関心を集め、批判的検証の対象ともなる。特に、ドナー国政府とNGOの間ではその傾向が顕著である。第三国定住活動に

関する信頼性があり、包括的で信用できる情報を提供するため、各国に置かれているUNHCR駐在事務所は、第三国定住統計報告（RSR）を正確に作成し、定期的に提出しなければならない。

第三国定住統計報告は、過去の第三国定住統計報告と年次統計報告（ASR）書式（集団全体に関する総合的な統計も収録しており、この集団の一部が第三国定住支援を必要とする）に記録された情報と矛盾ないものにする必要がある。またUNHCR各国駐在代表が現地で用いるため、または計上された予算で行われる特定の第三国定住プログラムに関する報告に用いるために、内部統計報告を作成する必要がある場合もある。こうした場合には、様々な統計報告の間に、またこれらの報告書（つまり第三国定住統計報告と年次統計報告）との間に整合性が存在しなければならない。

### 4.9.1 第三国定住統計報告(RSR)書式の記入に関するガイドライン

第三国定住統計報告（RSR）書式は、各国駐在代表に対し、エクセルファイルのフィールドの形で送られる。第三国定住統計報告書式の理解を助けるため、書式を取めたエクセルのファイルには書式の各フィールドについての見本を組み入れており、入力する際の指示が記されている。各国駐在代表は、第三国定住統計報告の完成に関する最新の指示を得るために、毎年初めに刊行されるIOM/FOM（事務通達／現地事務所向け事務通達）の「報告に関する指示・指針集」を参照すべきである。

現地事務所は、統計報告の正確さを期すため、現地の国際移住機関（IOM）と緊密に協力し、出国者数に関する相互確認を実施することが望ましい。ワシントン地域事務所（RO）は、世界規模で第三国定住国との統計情報の照合強化に取り組んでいる。

受入国に提出する第三国定住候補者のカテゴリー（危機に瀕する可能性のある成人女性と少女、危機に瀕する可能性のある子どもなど）に関する正確な報告と、年齢と性別で分類した出国者数の提供は、年齢とジェンダー、多様性に配慮したアプローチの第三国定住活動への適用、および関連する執行委員会結論（105号および107号）の実施の確保に貢献している。

第三国定住統計報告を正確に完成させるにあたり、詳しい解説が必要な場合には、各国駐在代表はワシントンの第三国定住統計集約者（usawares@unhcr.org）宛に連絡することが推奨される。

### 第三国定住統計報告書式の作成頻度と提出について

各国駐在代表は、完成した第三国定住統計報告書式をワシントン地域事務所（RO）の第三国定住統計集約担当者（usawares@unhcr.org）に電子メールで直接送信し、担当者が、適宜、地域統計集約担当職員にもコピーを送信する必要がある。ワシントン地域事務所（RO）の第三国定住統計集約担当者は、各国駐在代表と協議してデータの点検と訂正を行う。各国駐在代表は、次の提出期限を尊重しなければならない。

|       |               |
|-------|---------------|
| 期末    | ワシントンROへの到着期限 |
| 3月31日 | 4月15日         |
| 6月30日 | 7月15日         |

9月30日           10月15日  
12月31日         1月15日

第三国定住部とワシントン地域事務所（RO）の第三国定住統計集約担当者が、正確で一貫した世界全体の第三国定住統計のとりまとめを担当する。第三国定住統計集約担当者は、四半期ごと、一年ごとに「世界第三国定住統計報告」を発行する。この年間と四半期ごとの「世界第三国定住統計報告」は、UNHCRイントラネットへの投稿を通して内部で共有されるだけでなく、必要に応じて、第三国定住に関わる作業部会（WGR）や第三国定住に関わる年次三者協議（ATCR）など各種の多角的会合と二者会合の場で、外部の第三国定住パートナーにも提供される。第三国定住部は、ワシントン地域事務所の支援を受け、UNHCRによるグローバルな第三国定住活動に見られる傾向を分析し、第三国定住プロセスでの未充足ニーズとギャップを特定し、第三国定住実施を強化するための戦略策定を行う。

## 4.10 第三国定住のオペレーションにおけるストレス対策

ストレスは厳しい労働環境で溜まりやすく、職場外の要因が引き金となることもある。ストレスにどう反応し、対処するかは人によって異なる。一般的に言って、ストレスそのものは健全な日課—しっかり食事をとり、十分に休息し、運動をし、友人と過ごすなど—を続けるのに役立つ。ストレスが溜まると心身の健康に様々な問題を引き起こし、労働と職員の意欲の質を損なうことにもなりうる。以上の理由すべてにより、ストレスが溜まっている徴候や症状に注意し、個人と管理職の双方がストレスの軽減に努めることが重要である。参考資料にはストレス対策に関する手引きが掲載されている。

第三国定住活動に関しては、代理トラウマ（心的外傷）を経験する可能性にも注意が重要である。代理トラウマまたは二次的トラウマとは、他人の身に起きたトラウマを生じさせる出来事を目撃したり、話を聞いたりしたときに起きることのある、ストレスとトラウマを伴う反応を指す。第三国定住のための面接は、非常に大変な業務である。難民が経験した迫害や喪失、人権侵害、暴力さらには拷問を本人から聞き取ることにも高い受傷可能性があり、特に長期的な影響を被ることがある。ストレスに関係する要因は次の通りである。

- ト라우マとなりうる経験に繰り返しさらされる
- 難しいケースを迅速に処理するよう強い圧力を受ける
- 似たようなケースばかりを扱う
- 本人がトラウマを経験する
- 類似した業務の経験がない
- 面接した相手に過剰に同一化してしまう
- 定期的な休息や休暇を取らない（バーンアウトの原因になる）
- 管理職からの支援や理解がない
- 短期契約で身分が不安定である
- 結果を出そうと自分自身にプレッシャーを掛ける

職場での職員の福祉をケアすることは、関係する個人、同僚、管理職、および組織全体の共同責任である。組織は、ストレス管理について適切な政策を定め、資源を提供する配慮義務を負っている。また管理職はこの義務に対し、ストレス対策を

含む組織規範を設定することで貢献し、管理下にある職員が規範に従うことを支援する。

こうした状況下で取りうる対策について詳しい知識を持つことは、難民に対応する職員全員の健康と福祉への重要な配慮となる。疲労困憊し、気分がふさいだ職場は、第三国定住作業を行う能力にマイナスの影響を与えるだけでなく、注意力が減退し、事態に迅速な対応ができなくなるために、安全上の問題が生じた場合に職員が被害を受けやすくなる可能性も生じる。



ストレス対策戦略は、日々の定型業務に統合され、日常的に実施されるときに最も効果を発揮する。

## ストレス症状の認識と支援の要請

精神面でのプレッシャーや疲労への反応は、人によってかなり異なるので、ストレスや代理トラウマが示す症状もまちまちである。これには次のような例がある。

- **身体的な症状**：頭痛、動悸、極度の疲労、集中が持続しない状態、過覚醒、過度の驚愕反射
- **心理面および情動面での症状**：不安、恐怖、被害者に対する過剰な関心ならびに同一化、悲しみ、怒り、無力感、気分のむら
- **行動に表れる症状**：休息やリラックスができない、定期的に泣く、社会からの引きこもり、他人との関わりをもたないようになる、薬物濫用
- **認知面での症状**：過度の警戒心、安全が脅かされている感覚、追い払っても消えないイメージの存在
- **対人関係に表れる症状**：猜疑心や不信感、衝突の増加、共感の減少
- **精神面での症状**：意味を失う

ストレスや代理トラウマが示す症状を認識し、深刻なものとして受け取ることが重要である。疲労し、気分がふさいだ職員は、業務効率も悪く、危険にさらされている人々や自分自身に危険をもたらすような間違いを犯す可能性も高くなる。こうした職員は、状況の急激な変化を自覚できないか、即座に対応できない。さらに、当然のことともいえるが、人はストレスを感じているときには自分の精神状態を受け入れようとせず、ストレスを感じていることを否定しがちになる。今述べた反応を感じ始めたときに、その人が取る反応は次のようなものがあるだろう。

- どうしていいのかわからない不安になる
- 対処できないことを恥ずかしく思う
- レッテルをはられるのではないかと、ひ弱で仕事のできない無能な者だと思われるのではないかと心配する
- 職を失うのではないかと心配する

自らにこうしたパターンがあると気づいた人は、信頼できる同僚と連絡を取るか、UNHCRの職員福祉セクションや、氏名がわかっている場合にはピア・サポート・パーソン、またはその他の国連機関に属するカウンセラーによる助言と支援を、秘密が守られた状態で受けることが強く推奨される。

難民のつらい体験に情緒面で影響を受けるのは、人間ならごく当たり前のことで

あり、こうした反応が伴うことに恥や責任を一切感じるべきではない。UNHCRは、保護対象である難民だけでなく職員に対してもケアの責任を負っている。こうした状況下で実行可能な対策をよく理解していることが、難民に対応する職員全員の健康と福祉への重要な配慮となる。またこのことは作業が効果的、効率的かつ安全に行われることも保障する。

第三国定住活動に携わる管理職は、情動面での疲労やストレス、代理トラウマの特徴を詳しく知るべきである。こうしたリスクについて職員と話すとともに、同僚が問題を共有し、支援を求め、必要な場合には互いに支援し合えるようにする取り決めや規則を実施すべきである。時折、任務終了後に経験を報告する場を持つ、特に仕事量がピークを迎えていたときのことを振り返って報告する場を持つことが非常に役立つ場合がある。様々な方法を用いて、管理職は、気遣っていることを示す機会を作り、信頼関係を確かめ、職員のやる気を鼓舞すべきである。一日の終わりに交わす何気ない会話や、仕事が終わってからのプライベートな集まりが、ストレスを共有し、軽減するうえで大いに役立つこともある。時には専門家を招いてストレスや代理トラウマについて議論することも望ましい。もちろんこれには管理職やチーム・リーダー自身が感じているプレッシャーを軽減する効果もある。

## UNHCR職員福祉セクション

UNHCRの職員福祉セクションは人事局内におかれ、UNHCR職員の心理社会的福祉を増進する。職員福祉担当官は、個人的または職務上の問題（ストレスとトラウマを含む）を抱える職員に個人レベルでの支援を与える、研修を受けたカウンセラーである。相談は直接の面談や電子メール、電話（スカイプ）で行われ、秘密は保持される。

職員福祉担当官は、職員の意欲や対人関係、職員の福祉に関するその他の側面に関わる問題で管理職を支援することもできる。管理職は、特に大規模な第三国定住活動を担当している場合、職員福祉担当官に職場環境について相談し、ストレスを軽減し、代理トラウマを予防するプログラムの設計に関与を求めることが強く推奨される。

職員福祉セクションは、ピア・サポート・職員ネットワークを訓練し、調整している。これは同僚が個人的または職務上の問題で悩んでいるときにボランティアで支援を提供するUNHCR職員のネットワークである。

様々な個人的または職務上の経験（心的外傷を生じさせる出来事など）のほか、ストレスと疲労の蓄積、職員の安全上の退避、チームの構築、お互いに尊敬できる関係の維持、アルコールを含む薬物濫用などに対処するための手引きやツール、助言は、UNHCRイントラネットの職員リソース・コーナーの職員福祉セクションからも入手できる。



#### 基本文献

- UNHCR「人道的緊急事態でのストレス対策 (*Managing the Stress of Humanitarian Emergencies*)」(2001年8月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4905f1752.html>
- UNHCR「緊急事態ハンドブック (*Handbook for Emergencies*)」(2007年2月) 第3版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html> (特に第25章「ストレスに対処する」)
- UNHCR「心的外傷ストレス反応：トラウマを生じさせる出来事のサバイバーのための情報・教育ガイド (*Traumatic Stress Reactions: An Informative and Educative Guide for the Survivors of Traumatic Events*)」(2004年)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4905ef102.html>
- UNHCR職員福祉セクションの「職場での福祉とストレスと疲労の蓄積等 (*Well-Being in the Workplace, Cumulative Stress and Fatigue etc*)」などの各種情報資料、リンク。これらはUNHCRイントラネットの「職員向け情報」の項で閲覧できる。

# 第5章





## 第5章 保護上の考慮事項および第三国定住ニーズの特定

### はじめに

第三国定住の検討を必要とする難民を適切に特定することは、第三国定住の実現にとって極めて重要であるが、同時に困難な課題でもある。そのような難民を特定するには、難民集団、彼・彼女らが抱える保護リスク、個々のニーズを詳細に特定していなければならない。第三国定住を含めた恒久的解決策の見込みと、第三国定住を戦略的に活用する機会を包括的に評価する必要がある。

第三国定住を必要とする可能性のある難民の特定は、保護ニーズを特定し、適切な対応を提供するUNHCR職員、事業実施パートナーすべての継続的、能動的、協調的努力の一環として実施されるべきであり、庇護国においてであれ、おそらくは第三国定住を通じてであれ、活動の一環として実施しなければならない。脆弱な立場にあり第三国定住が最適な保護形態であると考えられる人々の特定、恒久的解決として第三国定住を必要とする集団の特定が的確に行えるようにするための手段が開発されている。

### 目的

本章の目的は、以下の通りである。

- 特定プロセスにおける主要な保護上の考慮事項を明らかにする。
- 難民集団内の具体的な保護ニーズ、潜在的な脆弱性に注目する。
- 保護ニーズおよび脆弱性を特定し、適切な恒久的解決を特定するために難民集団をマッピングおよびプロフィール作成するツールおよび方法について解説する。
- 第三国定住を必要とする難民の特定における照会システムとカギとなるパートナーとの協力の重要性を概説する。

## 本章の構成

|   |            |
|---|------------|
| <b>5.1 特定プロセスにおける主要な保護上の考慮事項</b>                    | <b>173</b> |
| 5.1.1 年齢、ジェンダー、多様性に配慮したアプローチ                        | 173        |
| 5.1.2 家族統合の原則                                       | 177        |
| <b>5.2 特定の保護ニーズおよび潜在的な脆弱性</b>                       | <b>182</b> |
| 5.2.1 女性および少女                                       | 182        |
| 5.2.2 子どもおよび若年者                                     | 184        |
| 5.2.3 高齢の難民   | 194        |
| 5.2.4 障がいを持つ難民                                      | 197        |
| 5.2.5 レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックス(LGBTI)難民 | 198        |
| 5.2.6 少数者および先住民民族集団                                 | 201        |
| <b>5.3 特定の保護リスクおよび考慮事項</b>                          | <b>202</b> |
| 5.3.1 難民ではない無国籍者                                    | 202        |
| 5.3.2 人身取引  | 203        |
| 5.3.3 女性性器切除  | 205        |
| 5.3.4 性およびジェンダーにもとづく暴力(SGBV)の加害者                    | 206        |
| 5.3.5 複婚  | 207        |
| 5.3.6 児童婚   | 209        |
| 5.3.7 HIVおよびAIDS                                    | 212        |
| <b>5.4 第三国定住ニーズ特定プロセス</b>                           | <b>215</b> |
| 5.4.1 特定システムの確立                                     | 216        |
| 5.4.2 オペレーション計画立案における第三国定住の先取りの計画立案                 | 217        |
| <b>5.5 ニーズ特定に役立つ手段と手法</b>                           | <b>219</b> |
| 5.5.1 特定の出発点としての登録                                  | 220        |
| 5.5.2 参加型アセスメント                                     | 223        |
| 5.5.3 難民のニーズのマッピングおよびプロフィール作成                       | 224        |
| 5.5.4 リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール                      | 225        |
| 5.5.5 特定プロセスにおける内部パートナー、外部パートナーとの協議                 | 226        |
| <b>5.6 個別ケースの第三国定住検討照会</b>                          | <b>228</b> |
| 5.6.1 内部照会  | 229        |
| 5.6.2 外部照会  | 230        |
| 5.6.3 難民自身による照会                                     | 232        |
| <b>5.7 第三国定住を必要とする集団の特定</b>                         | <b>233</b> |
| 5.7.1 「集団」の特定                                       | 234        |
| 5.7.2 集団の統計データと提案書                                  | 237        |
| 5.7.3 行動計画  | 237        |
| 5.7.4 確認と同意   | 238        |
| <b>5.8 特定にともなう様々な困難</b>                             | <b>239</b> |
| 5.8.1 期待への適切な対処                                     | 240        |
| 5.8.2 トレーニングの重要性                                    | 241        |

## 5.1 特定プロセスにおける主要な保護上の考慮事項

第三国定住は権利ではないが、第三国定住を最も必要とする難民は、時宜を得た方法で第三国定住プロセスにアクセスできるべきである。第三国定住の検討を目的とした難民の特定における効率性と透明性は、難民保護の連続性を確保するのに不可欠である。実効的で一貫した特定プロセスは、難民が第三国定住選考手続きへの公平なアクセスを与えられることを確保するうえで決定的な重要性も持ち、第三国定住制度が不正に使われる可能性を低減するとともに、第三国定住に関する決定が恣意的に行われているという誤った認識を是正することができる。

第三国定住は、保護戦略全体の策定において、地域内、国内の様々なオペレーション実施計画の一部として組み込まれている。しかし、第三国定住を必要としている難民の特定とその後の個別ケースの評価は、継続的、能動的、組織的なプロセスとして実施しなければならない。そのためには、難民集団と、彼・彼女らが抱える具体的なニーズと脆弱性を特定し、それを記録としてまとめる作業が必要となる。また、適切な対応を見極め、実施するためのUNHCRの保護担当職員、コミュニティサービス担当職員、恒久的解決担当職員、事業実施パートナー間の協力が必要である。

次の項では、基本的な保護原則と、第三国定住ニーズを特定するためのプロセスの一環として考慮すべき難民集団の具体的なニーズと脆弱性に関する検討事項に焦点を当てる。

### 第三国定住の検討のための前提条件

- 申請者がUNHCRによって難民と認定されていること。\*
- すべての恒久的解決の見込みが評価され、第三国定住が最適な解決策であると判断されていること。
- \* 難民ではないが、第三国定住が最も適した恒久的解決策と見なされる無国籍者と、難民ではないが家族統合を維持するためにある種の扶養家族が第三国定住を行う場合は例外となることがある。

### 5.1.1 年齢、ジェンダー、多様性に配慮したアプローチ

すべての関心対象者の権利と福利を保護するというUNHCRの任務は、年齢やバックグラウンドを問わずすべての女性、男性、少女、少年が公平にUNHCRの介入による利益を享受することができてはじめて達成できる。すべてのグループがUNHCRによる保護、サービスおよび資源に平等にアクセスでき、自らに影響を与える決定に平等に参加できなければならない。UNHCRは、すべての関心対象者に対する公平な結果を確保するためだけでなく、年齢、ジェンダー、多様性の考慮を無視した手続きや慣行を行うことで差別や不正を助長することを避ける観点からも、差別および不平等の排除に取り組んでいる。

この目標を達成するために、UNHCRは、保護の欠落を埋めるため、年齢、ジェンダー、多様性に配慮したアプローチと対象を絞った活動を行っている。この年齢・ジェンダー・多様性主流化（AGDM）戦略は、男女間の平等と、年齢や異なっ

た背景にかかわらず、すべての関心対象者の権利が拡大されることをめざしている。また、AGDM戦略は、移動を強いられた少女、少年、女性および男性の意味のある参加を得ることによって、それぞれが抱える問題、彼・彼女ら自身のイニシアチブ、解決策をUNHCRのすべてのプログラムと政策に組み込むことを提唱している。

**年齢：**年齢は、人のライフサイクルにおける様々な状態を表すものである。人々のニーズは時間とともに変化することがあるため、その者がライフサイクルのどの段階にいるかを特定することが重要である。年齢は、権利を行使する能力に影響を与え、その能力を高める場合もあれば、減退させる場合もある。

**ジェンダー：**男性と女性間の社会的差異は学習によって獲得されるものであり、時間とともに変化しうる。また、一つの文化の中で異なる場合もあれば、文化間で異なることがある。どのような文脈であれ、女性と男性の役割、責任、制約、機会、特権がジェンダーによって決定されることが多い。

**多様性：**人間のどのような集団にも、年齢の違い、ジェンダー、文化の違い、精神的・身体的能力および障がいの程度の違い、階級、性的指向、民族、その他の背景の違いが存在する。すべてのグループの者が平等に保護にアクセスすることを確保するために、UNHCRは、これらの違いを認識、理解し、評価しなければならない。

ジェンダーとはもっぱら女性を指し、ジェンダーの主流化とは女性のための特別なプロジェクトを創出することを主に意味するという誤解がしばしば見られる。年齢、ジェンダー、多様性の主流化は、UNHCRの組織としての重要課題であり、子どもを含め、あらゆる年齢の男性と女性を対象とするオペレーション上の優先事項である。

複数の異った役割を持つ人々により構成されたチームが実施する参加型アセスメントは、年齢、ジェンダー、多様性に配慮したアプローチの鍵であり、UNHCRのオペレーション計画立案の一部を構成している。これらの評価は、差別や力関係などの障壁を認識することによって、年齢やジェンダーあるいは性的指向や民族といったそれ以外の多様性特有の脆弱性を特定すると同時に、これらの障壁の解決に役立つコミュニティ内の長所や既存の対処メカニズムがないか洗い出すことができる。

参加型アセスメントは、第三国定住の検討に付される可能性のある、切迫した介入ニーズを抱えている個人を特定するのにも役立つ。また、この評価により、それまでに認識されていなかった、あるいは考慮されていなかった特定のタイプの脆弱性が明らかになることもある。

参加型アセスメントは、体系的な対話を通じて、あらゆる年齢およびバックグラウンドを持つ難民女性および男性とのパートナーシップを構築するプロセスである。参加型アセスメントでは、難民が直面している個々の保護リスク、背景にある原因、リスクに対処する能力、難民自らが提案する解決策などに関する正確な情報を収集するために、女性、少女、少年、男性、さらに若年者と、個別に話し合う場を持つ。参加型アセスメントは、権利にもとづくアプローチとコミュニティにもとづくアプローチを実施する基礎となり、コミュニティを動員し、難民自身の保護状況を改善するために集団行動をとる一助となる。参加型アセスメントは、包括的な状況分析の一段階でもある。<sup>1</sup>

権利にもとづくアプローチは、国際人権体系の様々な規範や、基準、原則を政策やプログラム、プロセスなどに統合するものである。これは、個人とコミュニティの参加とエンパワメントの原則にもとづいて変化を実現させ、権利の尊重を訴えるためのアプローチである。

コミュニティにもとづくアプローチは、関心対象者たちに苦難を跳ね返していく力、能力、資源があるという認識にもとづく関心対象者コミュニティとの包括的パートナーシップである。関心対象者のコミュニティは、すべてのプログラム活動の中心である。<sup>2</sup>

### 5.1.1.2 性およびジェンダーにもとづく暴力への対応

性およびジェンダーにもとづく暴力（SGBV）は、広く見られる組織的な人権侵害である。コミュニティ内で男女間に不平等な関係が存在する場合に増加し、力を使用する手段として使用される。SGBVは、深刻かつ生命を脅かす健康上、保護上の問題であり、主に女性と少女がその被害を受けているが、それほどではないにせよ、男性や少年も被害を受ける。SGBVは強いられた移動の原因となることがあり、しばしば、法や秩序の破綻、移動に伴う家族やコミュニティの構造の崩壊の耐え難い結果でもある。

UNHCRは、サバイバーの福利をあらゆる介入の中心に置いている。性およびジェンダーにもとづく暴力を経験した個人またはグループは、犠牲者やサバイバー（生き残った者）という言葉で呼ばれる。被害者は同情と配慮をもって扱われるべきであるが、サバイバーと呼ぶことは、被害者の強さ、苦難を跳ね返していく力を積極的に評価する意味合いが含まれている。被害者という言葉には無力さと汚名が含意されている印象があるが、そのような見方は、関係する当事者はみな避けるべきである。

<sup>1</sup> UNHCR「UNHCRオペレーションにおける参加型アセスメントツール(The UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operation)」(第1版)(2006年5月)p. 1-2, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>

<sup>2</sup> UNHCR「UNHCRのオペレーションにおけるコミュニティにもとづくアプローチに関するUNHCRマニュアル (UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations)」(2008年3月)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da54722.html>

## 用語

UNHCRの「防止と対応に向けたSGBVガイドライン」<sup>3</sup>は、女性に対する暴力の撤廃に関する国連総会宣言（1993年）<sup>4</sup>にもとづいて用語を使用している。性およびジェンダーにもとづく暴力（SGBV）は、ある特定の者に対して向けられるジェンダーにもとづく暴力を意味する。これには、公の場で行なわれる場合、私生活の場で行なわれる場合を含め、身体的、精神的、性的な危害または苦痛を与える行為、そのような行為を加えられそうな状況の強要、その他の自由の剥奪が含まれる。強姦は最も深刻なSGBVの形態の1つであり、国際人権法上では拷問と見なされる。

性暴力（SV）、ジェンダーによる暴力（GBV）、性およびジェンダーにもとづく暴力（SGBV）および女性に対する暴力（VAW）は、同じ意味で使用される。いずれの言葉も、ジェンダーに対する固定化された役割を助長し、個人の人間としての尊厳と自己決定権を否定し、人間の発展を妨げる基本的人権の侵害を意味している。

SGBVに対処することは、UNHCRの保護任務の不可欠な部分であり、それを防止、あるいはそれに対処するための短期的、長期的な介入戦略が必要となる。性およびジェンダーにもとづく暴力の被害者／サバイバーのほとんどは女性や子どもであるが、UNHCRは、少年や男性もそれらの暴力の標的であることを踏まえ、性およびジェンダーにもとづく暴力を幅広く認める立場を採用している。

関係する人々に対するあらゆる行動の基本となる倫理原則<sup>5</sup>は、以下の通りである。

- 被害者や近親者、被害者の権利を擁護する人々、証人らの**身体を安全を確保する。**
- **秘密保持とインフォームド・コンセント**を可能な限り保証する。
- 被害者や近親者、被害者の権利を擁護する人々、証人らの**意思、権利、尊厳を尊重する。**
- SGBV事件の防止・対応のための最適な一連の行動に関する決定を行なう際に**子どもの最善の利益**を考慮する。
- **差別を排除し、医療、保護、子どもの教育**といった社会的サービス、若年者や成人が生計を維持する手段、技能訓練へのアクセスを確保する。

第三国定住は、強姦、性的少数者に対する暴行、性的隷属を目的とした人身取引、女性性器切除（FGM）、強制結婚といった性およびジェンダーにもとづく暴力を経験した難民またはそれに直面している難民にとって重要な保護手段となりうる。

<sup>3</sup> UNHCR「難民、帰還民、国内避難民に対する性およびジェンダーにもとづく暴力 防止と対応にむけたガイドライン(Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response)」(2003年5月)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>

<sup>4</sup> 国連総会「女性に対する暴力の撤廃に関する宣言(Declaration on the Elimination of Violence against Women.)」(1993年12月20日)A/RES/48/104. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f25d2c.html>

<sup>5</sup> UNHCR「難民、帰還民、国内避難民に対する性およびジェンダーにもとづく暴力 防止と対応にむけたガイドライン(Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response)」(2003年) <http://www.unhcr.org/3f696bcc4.html>

<sup>6</sup> 国連総会「世界人権宣言 (Universal Declaration of Human Rights)」(1948年12月10日)217 A (III) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html> および国連総会「市民的及び政治的権利に関する国際規約 (International Covenant on Civil and Political Rights)」(1966年12月16日)999 U.N.T.S. 171 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>

<sup>7</sup> 国連総会「児童の権利に関する条約 (Convention on the Rights of the Child)」(1989年11月20日)1566 U.N.T.S. 3 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html> 第9条および第10条は家族から分離された子どもに関するものであり、子どもの父母との再統合は「積極的、人道的かつ迅速な方法」で取り扱われるべきであると強調している。

## 5.1.2 家族統合の原則

難民保護の基本的原則である家族の統合は、世界的に認められた家族生活に対する権利から直接派生するものである。UNHCRによる家族統合の促進は、1948年世界人権宣言および1966年市民的及び政治的権利に関する国際規約の両方に定められる原則に裏付けられており、これらの文書は、「家族は、社会の自然かつ基礎的な単位であり、社会及び国による保護を受ける権利を有する」と定めている。<sup>6</sup>

この原則は、1989年の児童の権利に関する条約において具体化されており、以下のように述べられている。

「家族が、社会の基礎的な集団として、並びに家族のすべての構成員、特に、児童の成長及び福祉のための自然な環境として、社会においてその責任を十分に引き受けることができるよう必要な保護及び援助を与えられるべきである。」<sup>7</sup>

1951年難民の地位に関する条約を採択した全権会議は、難民の家族統合について、最終文書において以下の提言を全会一致で承認している。

「本全権会議は、社会の自然かつ基礎的な単位である家族の統合は難民の不可欠な権利であり、そのような単位が絶えず脅かされていることに鑑みて、また、無国籍者および関連問題に関する特別委員会の公式注釈によれば、難民に付与される権利はその家族にも及ぶことに満足に注記して、難民の家族の保護のため、特に下記の事項に関して、政府が必要な措置をとるよう勧告する。

- (1) 特に家族の長がある国への入国に必要な条件を満たしている場合に難民の家族の統合が維持されるよう確保すること。
- (2) 未成年である難民、特に同伴者のない子供や少女を、特に後見や養子縁組に留意しつつ、保護すること。」<sup>8</sup>

家族の統合および分離難民家族の再統合（および家族を見つける権利）を促進するにあたり、UNHCRにとって指針となるのは、基本的人道の配慮と、UNHCRに、とりわけ難民の状態を改善し、新しい受入国社会への統合<sup>9</sup>を促進する役割をUNHCRに付与したUNHCR規程である。

国際連合難民高等弁務官の活動に関する執行委員会（ExCom）は、家族統合および家族再統合について多くの結論を採択している。<sup>10</sup>家族再統合に関する結論第9

<sup>6</sup> 難民、無国籍者の地位に関する国連全権会議「難民、無国籍者の地位に関する国連全権会議最終合意書(Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons) (1951年7月25日) A/CONF.2/108/Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html>

<sup>9</sup> 難民条約およびUNHCR事務所規程第34条はともに「統合」ではなく「同化」に言及しているが、国際社会は、難民は、自身の文化および生活様式を放棄し、受入社会の国民と区別できなくなることを期待されるべきであるという概念を一般的に拒否している。UNHCR「難民の国際保護に関する世界協議第三部会：庇護国社会への統合(Global Consultations on International Protection/Third Track: Local Integration)」(2002年4月25日) EC/GC/02/6, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d6266e17.html>を参照。

<sup>10</sup> たとえば、以下も参照のこと。執行委員会結論第1号(f)、第9号、第15号(e)、第84号(b)、第85号(k)、(u)、(v)、(w)、(x)、第88号、第100号(d)、第101号(n)、第103号(n)、第104号(n)(iv)、第105号(k)および第107号(h)。UNHCR「執行委員会が採択した国際難民保護に関する結論集(Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees)」(2009年12月) 1975年 - 2009年 (結論No. 1 - 109), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b28bf1f2.html>

号（1977年）は、家族再統合の原則の基本的な重要性をあらためて指摘し、各国政府との適切な介入あるいは政府間組織、非政府組織との適切な介入を通じて離散した難民家族の再統合の促進を図るうえでUNHCRが全体をコーディネートする役割を担っていることをあらためて確認した。2007年の「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論」は、国、UNHCR、その他の関連機関・パートナーが、「異なる場所にいる家族に対して同時並行で（第三国定住）手続きを検討するなど、家族の統合に向けた柔軟なアプローチ、さらに、両親のいる家族環境で子どもを保護することが好ましいことを踏まえ家族構成員の定義に対しても柔軟なアプローチをとること」を提言している。<sup>11</sup>

ある家族のうち一人の構成員について第三国定住が検討されている場合（たとえば、保護上の理由によって）、UNHCRは、可能なかぎり、家族統合の原則にそって、核家族にあたらない扶養者を含む難民の家族構成員全員と一緒に第三国定住されることを確保することをめざす。しかし、何が家族を構成するかについて世界的に合意された定義は存在せず、そのことが、第三国定住初期段階だけでなくその後の家族再統合との関連でも、第三国定住を通じた家族統合の確保を困難にしている。

UNHCRは、文化の違い、社会規範の違いが家族単位の定義の多様性につながることを理解している。そのためUNHCRは、個々の難民家族の特性を決定する最適な手法として、文化的違いを尊重する手法と実際的なアプローチを組み合わせることを推奨としている。<sup>12</sup>核家族は文字通り家族の中核であるが、最終的な判断においては、家族構成員間の身体的、財政的、心理的および情緒的な依存の要素に適切な重要性を与えるべきである。

迫害や内戦により国外へ逃れざるを得なかった難民にとって、こうした文化の違いに配慮した家族の概念は重要である。難民家族は、しばしば、暴力とそこから逃れてくる労苦によって非常に追いつめられており、その家族の存在にすがって生き延び、心理的支援や情緒的ケアを得ている人々にとって、この広い家族関係の存在が最後の防衛線となっている場合がある。

## 誰が家族の構成員か

核家族は、一般的に、配偶者と二人の間の未成年または扶養されている未婚の子ども、未成年の兄弟姉妹で構成されると考えられている。UNHCRは、法的に認められた配偶者（同性の配偶者を含む）のみならず、婚約者、慣習的な婚姻状態（「慣習法」上の婚姻としても知られる）にある者、長期にわたりパートナー関係（同性のパートナーを含む）を築いてきた個人も核家族内の配偶者と見なしている。さらに、扶養関係の概念も、家族構成員の事実特定を中心となる。



<sup>11</sup> UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論(Conclusion on Children at Risk)」(2007年10月5日) No. 107 (LVIII) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

<sup>12</sup> このアプローチは、様々な家族の概念を使って様々な権利を規定している子どもの権利に関する条約においても明白である。また、以下も参照のこと。UNHCR「家族保護の諸課題(Family Protection Issues)」(1999年6月4日) EC/49/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9aca00.html>



扶養関係は、家族構成員間になんらかの関係または結び付きが存在することを示唆している。その関係や結び付きは、社会的、情緒的、経済的な関係など、様々な関係でありうる。オペレーションの観点からすれば、UNHCR事務所が個別ケースに能動的に関わっていく際、扶養者は、生きるために相当程度直接他の人に依存している、とりわけ経済的理由から依存している者と理解すべきであるが、社会的または情緒的依存関係や文化的規範も考慮すべきである。

扶養の関係にある人々間の関係または結び付きは、通常、強く、連続的で相当期間に及ぶものである。扶養関係は、親と未成年の子どもの間の関係のような完全な依存関係である必要はなく、配偶者や高齢の両親の場合のような、相互的または部分的な扶養関係でもよい。扶養関係は、通常、ある者が18歳未満であることが想定されているが、(18歳以上の)人物が1つの家族に留まり、経済的、社会的、情緒的結び付きを保持する場合には、扶養関係が継続する。ある者に障がいがあり、恒久的または長期に及ぶことが予想される期間にわたって自活できない場合、扶養関係が存在すると判断すべきである。祖父母、单身/独身の兄弟、姉妹、叔母、叔父、従兄弟/従姉妹、姪、甥、孫などの世帯のその他の構成員も扶養家族となりうる。また、生物学的な関係はないが、家族単位内で世話をされている個人も扶養家族となり得る。

特別なプログラムは別として、<sup>13</sup> UNHCRによる家族再統合の援助の対象となるには、家族単位内の少なくとも1名がUNHCR任務遂行上の難民であるか、UNHCRのその他の関心対象者であることが必要である。難民ではない者が難民である家族構成員と一緒に暮らすために第三国定住に付される場合、UNHCRは、事務所の援助の受益者は当該難民であると考えている。

### 恒久的解決を待っている間にUNHCRが行う 家族統合を促進、支援する活動

難民は逃れてくる過程で、しばしば家族の離散を経験する。UNHCR事務所は、可能な限り、離散した家族が、恒久的解決を待っている間に、避難国内で統合を回復できるよう努力すべきである。そうしたことが可能になるのは、家族の他の人たちが同じ一時的避難国の違う場所にいることが判明している場合や、別々の一時避難国に離散していることが判明している場合である。家族再統合を促進するUNHCRの活動については、本書の6.6.2でさらに詳しく解説している。

一時的避難国内で家族が合流できるよう家族構成員を移動させることができない場合、恒久的解決の見込みを評価するプロセスで事務所同士が緊密な連携を取り合うべきである。第三国定住との兼ね合いでいえば、家族統合の権利にもとづいて同じ第三国定住受入国への入国を確保するため、第三国定住受入国にあるUNHCR現地事務所が介入することが必要となることもある。そのような介入は、基本的な家族単位の一部を構成する里子、成年扶養家族、婚約者または同性のパートナーの分離を防ぐためにしばしば必要となる。

<sup>13</sup> その一例が、ベトナムからの合法出国計画(ODP)であり、同プログラムでは、UNHCRは任務外であるが、家族統合に関する援助を必要とする人々も対象となる特別プログラムを実施することを要請された。

親族の居場所が不明の場合、UNHCRが安否調査を促すことが必要となることもある。UNHCRの「プログレス」データベースや政府当局が保持する記録を含む基本データの記録は有益な情報源である。赤十字国際委員会（ICRC）の中央安否調査局とその国内組織はこの分野において特別な権限を有しており、国際移住機関（IOM）と様々なNGOも支援を提供することができる。さらに、これまでの経験からも、難民自身が自身の人脈を使って探すのが一番効果的な場合が多い。追跡する際、UNHCRの秘密保持政策およびデータ保護に関する国際原則に反することがないように、出身国との関係に注意を払われなければならない。

## 適切な国内政策の採用の促進

家族（再）統合を促進するにあたってUNHCRが果たすべき主な役割の1つは、第三国定住を受け入れる国から、家族再統合の基準を弾力的に運用し、家族（再）統合プロセスに資源を投じることに協力を求めることに対し全面的な協力を得ることである。家族再統合ケースの円滑かつ整然とした解決を図るための政治的基盤の整備、法律面、行政面の整備、オペレーション上の基盤整備に継続的に取り組むことは、UNHCRの国際保護の本来的活動である。UNHCRは、各国に対し寛容で柔軟な政策を採用するよう要請することに加え、適切な場合はいつでも、家族構成員が同じ法的地位を付与され、難民と同じ処遇基準を与えられることを確保することをめざしている。

第三国定住を受け入れようとする国の政府に対しては、「核家族」と呼ばれるものに属していると見なされない人物であっても、社会的・経済的な支援を家族に依存している人々が家族と離散した場合深刻な苦難を被ることを踏まえ、ゆるやかな家族構成員の定義を採用することを特に求めたい。

核家族というこの基本的な家族単位を保障することを優先することは当然であるが、年齢や教育レベル、未婚か既婚であるか、あるいはどのような法的地位を有するかにかかわらず、経済的・社会的にその核家族にすぎるほかない人々を家族に組み入れるべく前向きに検討することを各国政府に求めたい。そのためには、難民ではない者を、家族に扶養されていることを理由として第三国定住候補者リストの提出に含めることが必要な場合もある。

UNHCRの家族の定義は、第三国定住ケースの受入国が適用している家族の定義に必ずしも対応しないかもしれないが、UNHCR職員は、本ハンドブックに規定した家族の定義および政策、特に、誰が家族であるかを特定する際の扶養・依存の概念に従うべきである。



## DNA鑑定

UNHCRは、各国が適切で正確な家族関係の特定を確保し、実効的な家族統合プロセスが保全されるよう不正と闘うことに関心を有していることを理解しているが、UNHCRは、プライバシー保護と家族統合の観点から、各国がDNA鑑定を多用することに対し懸念を抱いている。

UNHCRの「難民の文脈において家族関係を確立するためのDNA鑑定に関する

ノート」<sup>14</sup>は、(i) 尊厳と人権を保障しつつDNA鑑定を行なうにはどのようにすべきかに関する一般的問題、(ii) 家族関係を確認するためにDNA鑑定を行なう場合に適用される家族統合の原則の保障について指針を示している。

UNHCRは、DNA鑑定について、**権利と尊厳にもとづくアプローチ**を促進している。一般的に、DNA鑑定は、その他すべての家族関係に関する証拠が検討された後、深刻な疑念が残る場合、または、不正があること、あるいは不正がないことを証明するためにDNA鑑定以外にたよる術がない場合に限定すべきである。さらに、否定的なDNA鑑定結果が出た場合も、難民の文脈においてしばしば複雑な家族構成が形成される点に留意し、それを家族関係を決定する唯一の決定的な要素と考えるべきではない。

これらの理由から、DNAが必要とされる状況に関して、各国が明確な要件を確立すべきである。鑑定を受ける者が鑑定の目的、鑑定プロセスにおける自身の権利、鑑定結果の使用を十分理解できるよう、鑑定を受ける者に対し、鑑定の前後で適切なカウンセリングを実施しなければならない。鑑定は、必ず完全なインフォームド・コンセントを得た後に行い、DNA情報およびデータの収集、伝達、保存にあたっては、秘密を保持するための適切な手順に従わなければならない。



### 基本文献

- UNHCR「女性および少女の保護のためのUNHCRハンドブック (*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*)」(2008年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>
- 国連総会「児童の権利に関する条約 (*Convention on the Rights of the Child*)」(1989年11月20日) 1577 U.N.T.S. 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>
- UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論 (*Conclusion on Children at Risk*)」(2007年10月5日) (LVIII) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>
- 国連総会「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*)」(1979年12月18日) A/RES/34/180, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2244.html>
- UNHCR「難民、帰還民、国内避難民に対する性およびジェンダーにもとづく暴力 防止と対応にむけたガイドライン (*Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response*)」(2003年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>

### 参考文献

- UNHCR「家族保護の諸課題 (*Family Protection Issues*)」(1999年6月4日) EC/49/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9aca00.html>

<sup>14</sup> UNHCR「難民の文脈において家族関係を確立するためのDNA鑑定に関する覚書(*UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*)」(2008年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>

- UNHCR「UNHCR難民の文脈での家族関係を確定するためのDNA検査（UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context）（2008年6月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>



## 5.2 特定の保護ニーズおよび潜在的な脆弱性

第三国定住を必要とする可能性のある難民を特定するには、難民集団と彼・彼女らの個々のニーズや脆弱性を詳細に知る必要がある。登録や参加型アセスメント、実態調査などは、そうした難民を特定するための手段であるが、これらのツールの目的は、最も適切な保護介入が何であるかを評価することであり、第三国定住のニーズを特定することには限定されていない。

さらに、難民は自分自身の解決策を探求しようとする積極的な能動的参加者であり、したがって、単に「脆弱なグループ」の構成員としてではなく、個別のニーズと権利を有する主体として難民をとらえなければならない。脆弱性だけに偏ると、個々の難民が直面している保護リスクを十分に分析できなくなるだけでなく、とりわけ、その者の能力を軽視することにつながる。適切な恒久的解決策の評価を含めた保護戦略の構築において包含的で相手の力を引き出すようなアプローチを採用するには、年齢、ジェンダーの役割、精神的・身体的状態に関連した個々のニーズを理解するとともに、難民には、彼・彼女らを保護するために取られるあらゆる行動に積極的に関与する権利、自分自身の将来を決定する権利があることを理解しなければならない。以下で明らかにする難民集団のグループごとの個々の保護ニーズおよび潜在的脆弱性は、第三国定住における介入の根拠ともなりうる。

### 5.2.1 女性および少女

紛争は、しばしば、女性や少女に対する差別や暴力の悪化につながる。そのような暴力は、紛争中だけでなく、紛争後女性や少女が日常生活を再建しようとする場合にも広く見られる。強姦、強制受胎、強制中絶、人身取引、性的隷属、HIV/AIDSといった性感染症の意図的な拡散といった性およびジェンダーにもとづく暴力は、現代の武力紛争の明白な特徴であり、ジェンダーにもとづく迫害を構成することもありうる。<sup>15</sup>その主要な標的は女性および少女である。女性や少女は、戦闘員として徴用される場合も含め、武装グループによる性的搾取その他の任務を目的とした誘拐および強制徴用の危険もある。

移動を強いられることによって女性や少女が受ける影響は非常に悲劇的なものとなる場合がある。誘拐、強姦、性的虐待、嫌がらせ、搾取は、難民女性が経験する問題の一部に過ぎず、女性や少女は、単身であろうと、配偶者と死別しようとして、男性の家族構成員が同伴していようと、等しく犠牲となっている。難民女性の安全

<sup>15</sup> 国連難民高等弁務官事務所「国際保護に関するガイドラインNo.1:1951年の難民の地位に関する条約第1条A(2)および/または1967年の難民の地位に関する議定書の文脈におけるジェンダーに関連した迫害（Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees）」(2002年5月7日) HCR/GIP/02/01, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>

に対する脅威は、受け入れ社会、現地の政府や軍隊、その他の武装要員からもたらされる場合もあり、また、難民コミュニティ自体からそうした脅威を受けることもある。難民女性の家族やコミュニティの構成員が難民女性の懸念を解決できないこともある。また、女性の権利を認めない社会的または文化的態度により、援助を提供することを望まないことすらある。UNHCRその他の援助機関も、問題の蔓延または長年にわたる価値観や慣行を変えることが困難なため、短期間で効果的にこれらの問題を解決できない場合がある。

避難は、家族を離散させ、家族がかつて提供していた支援や保護から引き離すことがある。残った家族構成員が異なる役割を果たさなければならないこともあり、女性や少女が、子どもや兄弟姉妹を支える存在となることもある。片親の世帯や子どもが世帯主である世帯の数は紛争中に増加する。とりわけ、思春期の女性が世帯主となっている場合は、権利侵害と疎外のリスクが高まる。

難民の女性や少女は、UNHCRまたはパートナーの職員に連絡することが困難な場合が多く、難民女性のニーズを特定し、対処するには、能動的な支援活動が必要となる。そうした保護ニーズの中には、第三国定住を通じて解決するのが最も適しているものもある。

キャンプでは、女性の移動の自由や生計を立てる道がより厳しく制限されている場合があり、キャンプでの滞在が長くなるほど、女性と少女の保護リスクは高まる。そのような状況で、家庭内暴力やアルコール依存症を含めたジェンダーにもとづく暴力が増加する。たとえば、女性や少女は、キャンプ外で薪や水を探す際に襲われることがある。司法制度や伝統的な裁判メカニズムが存在しない、あるいはそうしたメカニズムに対する偏見により、女性が救済されず、それどころか汚名を着せられたり、差別を受けたりすることも多い。手持ちの金が枯渇すると、思春期の少女が結婚させられ、しかもそれがどんどん若年化していく。女性や少女の中には、生き残るためのセックスが、自身と家族を支える唯一の方法となる場合もある。

移動を強いられ都市部に暮らす女性や少女は、自身の権利を事実上行使することができない傾向がさらに強く、保護と支援を得るためにUNHCRやオペレーションにおけるパートナーに連絡することがさらに難しい場合がある。都市に暮らす難民は、惨めな状況で暮らし、教育や医療など基本的サービスにアクセスできないことが多い。家賃を払う金、時には食料を買う金がない場合、女性は性的搾取の危険に晒される。移動を強いられた女性や少女の中には、逮捕や退去強制、自宅を離れると夫、父親、男性兄弟またはその他の親族の怒りに触れることを恐れ、事実上室内に監禁状態に置かれている者もある。家庭内使用人として雇われている場合、雇用者による暴力・搾取に直面している場合があり、男性の家庭内使用人に比べてそのような取扱いに抵抗する手段を有していない場合がある。

難民の文脈の中では、難民の女性や少女が、家族構成員や伝統的な援助メカニズムから離され、あるいはコミュニティから孤立し、他の難民以上に脆弱な立場に置かれることがある。女性や少女の中には、その結果、新たな役割や地位を引き受けなければならない者もいるだろう。逃れなければならない原因に耐えることに加え、女性たちは、避難国での特有の困難な状況の中で自分自身と子どもたちを養うといった新たな課題もしくは新たな形態の暴力やリスクに直面するかもしれない。

避難国における難民の保護ニーズや個々の脆弱性を正確かつ男女の違いに配慮し

つつ評価することは、第三国定住のニーズを特定するにあたって決定的に重要である。これに関して、女性や少女の多様性を尊重し、年齢、言語、民族、人種、カースト、文化、宗教、障がい、性的指向、家族関係および社会経済的地位、農村の出身であるか都市の出身であるかなどの要素が男女間の平等と実効的保護を阻む障壁となる可能性があることを認識することが重要である。

第三国定住の申請を評価する際、国は、避難が女性に対し不釣り合いなほど深刻な影響を及ぼすこと、避難サイクルのすべての段階で女性や少女が経験する可能性のある暴力や差別、女性や少女の経済的選択に対する制約の大きさを理解すべきである。たとえば、他にほとんど方法がなく、社会的保護がほとんどない場合、性労働が生き残るための手段となることもある。第三国定住受入国は、生き残るためのセックスに従事していた難民女性および少女を差別すべきではない。

さらには、統合の可能性、年齢、家族規模、健康状態、民族、宗教、国籍といった差別的要件が、脆弱な女性の第三国定住へのアクセスを制限することにつながる場合がある。とりわけ、第三国定住を受け入れるかどうかの判断にあたって難民が良好な「統合の可能性」を有していることを求めることは、限られた教育や雇用の機会へのアクセスしか持たないことによりただでさえ不利な状況にある女性や、もしくは年齢や病気、虚弱であることなどにより労働市場への参画が不適と見なされる者を差別することにつながる。国は、女性の第三国定住への平等なアクセスを確保するためにあらゆる障壁を除去すべきである。

## 基本文献

- UNHCR 「女性と少女の保護に関するUNHCRハンドブック (*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*)」(2008年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>
- UNHCR 「危機に瀕する可能性のある女性と少女に関する結論 (*Conclusion on Women and Girls at Risk*)」(2006年10月6日) No. 105 (LVII) 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45339d922.html>
- 女子差別撤廃委員会 [CEDAW] 「CEDAW 一般勧告No. 21: 婚姻関係および家族関係における平等 (*General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations*)」(1994年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd52c0.html>



## 5.2.2 子どもおよび若年者

### 子どもとは誰か

子どもの権利条約 (CRC)<sup>16</sup>第1条で定義される「子ども (児童)」とは、「十八歳未満のすべての者をいう。ただし、当該児童で、その者に適用される法律により早く成年に達した者を除く」と定義されている。UNHCRによる行動に関しては、「子ども」の文言は、庇護希望者である子ども、子どもの難民、子どもの国内避難民およびUNHCRによる援助および保護を受ける帰還民児童、無国籍者児童を含む事務所の管轄下にあるすべての子どもを意味する。



子どもの難民は、平均的な子どもに比べ、さらに重大な安全上、福祉上の危険に直面している。緊急事態が突然、暴力的に発生する、家族や社会構造が崩壊する、また、ほとんどの難民が直面している深刻な資源不足に見舞われるといった事態は、子どもの難民の体と心の健全な発達に深く影響を与える。幼児、あるいは幼い子どもは、人々の避難や難民の流出に伴う暴力、病気、栄養失調の最初の、そして最も多い被害者となることが多い。緊急事態後、解決策を模索する中で、家族や家族構造の離散は、すべての年齢の子どもの難民に悪影響を与え続ける。子どもに対する保護と援助は最優先にしなければならない。リスクが高まっている子どもを継続的に特定することは、UNHCRの最優先事項である。参加型アセスメントは、関心対象者である子どもたちに発言する機会を与え、特にプログラムや保護対応の開発や改善において自分たちの意見を反映させる権利を行使する機会を与えてきた。

1989年の子どもの権利条約（CRC）は、子どもの保護に関する主要な条約である。CRCが定める権利は、子どもの生活に関するほぼあらゆる側面に渡っているが、CRC全体の根底を成すものと考えられる基本的な3つの権利が存在する。

- 子どもに関するすべての措置をとるにあたっては、**子どもの最善の利益**が主として考慮されるものとする（第3条）。
- 人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的もしくは社会的出身、財産、心身障がい、出生または他の地位にかかわらず、いかなる差別もしてはならない（第2条）。
- 子どもは、自己に影響を及ぼすすべての事項について**自由に自己の意見を表明する権利**を確保されるものとし、子どもの意見は、その子どもの年齢および成熟度に従って相応に考慮されるものとする（第12条）。

これらの3つの権利は非常に重要であり、相互に関係しているため、これらを「権利の三角形」として考えることが有用である。これらの3つの三角形の権利は、「**子どもの生存と発達**」という目標に到達するために相互に強化し合う。

締約国は、すべての子どもが生命に対する固有の権利を有することを認め、子どもの生存および発達を可能な最大限の範囲において確保する（第6条）。

CRCは、適用される法律により18歳未満で成年に達している場合を除き、18歳未満のすべての者に適用される（第1条）。一般的な用法では、子どもは思春期または性的成熟にまだ達していない者であり、子どもではないが、成年でもない者は**若年者**と見なされる。文化的文脈によっては、誰が子どもまたは若年者であるかを決定するにあたって、年齢以外の要素が重要となることがある。社会的役割、ジェンダー、婚姻関係および経済的に貢献する能力が、子どもと見なされるものを形成するにあたり、年代順の年齢よりも重要となることがある。いくつかの文化では、「若年期（青年期）」は発達段階と見なされず、思春期は成年期への入り口を示す。しかしながら、国際法上、18歳未満のすべての者は子どもである。

国際的義務に従って、国は子どもの保護制度の確立および実施を促進し、その管轄下にあるすべての子どもに対し、差別なくアクセスを確保すべきである。子どもを守る包括的な保護制度は、子どもに対する虐待、放置、搾取、暴力を実効的に防止

<sup>16</sup> 子どもの権利条約(CRC)は、子どもに関するほとんどの基準を定める条約である。子どもの権利条約は、難民条約ではないが、同条約上の権利は18歳未満のすべての者(第1条)に対して、いかなる差別もなしに(第2条)付与されるものであるため、子どもの難民も対象となる。国連総会「児童の権利に関する条約(Convention on the Rights of the Child)」(1989年11月20日)1577 U.N.T.S. 3. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f.html>

し、それらに対処する法律、政策、手続き、慣行などから構成される。「危機に瀕する可能性のある子どもに関するUNHCR執行委員会結論」(第107号、2007年)は、UNHCRならびにその他の関係機関、パートナーに対し、各国の保護制度で保護が欠落している分野を強化・補完することにより、各国を支援することを要請している。

子どもの保護に対するUNHCRの包括的アプローチは、関心対象者であるすべての子どもが暴力、搾取、虐待および放置からの保護を必要とするという認識にもとづいている。しかし、**保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子ども**を含む特定のカテゴリーの子どものリスクが高まっており、こうした子どもたちへの特化した支援が必要である。

## 定義

**保護者のいない子ども**(保護者のいない未成年者とも呼ばれる)は、両親およびその他の親族から分離され、法律または慣習により、養育について責任のある成人によって養育されていない子どもである。

**養育者から分離された子ども**は、両親または従来の法的または慣習的な主たる養育者から分離されているが、必ずしも他の親族からは分離されていない子どもである。したがって、これらの子どもは、成年であるその他の家族構成員に伴われていることもある。**孤児**は、両親が死亡したことが知られている子どもである。

より危機に瀕する可能性の高い状況に子どもを追いやる要素には、保護環境に存在するリスクと、個別の状況から生じるリスクの両方があると考えられている。危機に瀕する可能性のある子どもに関するUNHCR執行委員会結論は、おもに次のようリスク要素を挙げている。

- 保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子ども。とりわけ、子どもが世帯主である世帯および虐待的または搾取的な成人と一緒にいる子ども
- 無国籍の子ども
- 若年者、とりわけ、少女である母親とその子ども
- 人身取引やポルノ、小児性愛、売春などの性的虐待の被害者となった子ども
- 拷問の経験者
- 暴力、とりわけ、性およびジェンダーにもとづく暴力、その他の形態の虐待・搾取の被害者
- 国内法で定められた年齢より若く結婚した子どもや強制結婚の関係にある子ども
- 軍隊または武装グループと関係している子どもや軍隊または武装グループと関係していた子ども
- 拘禁されている子ども
- 社会的差別に苦しむ子ども
- 精神的または身体的障がいを持つ子ども
- HIV/AIDSに感染または発症している子ども、その他の深刻な病気を抱える子ども
- 通学していない子ども<sup>17</sup>

<sup>17</sup> UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論(Conclusion on Children at Risk)」(2007年10月5日) No. 107 (LVIII) - 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

## 危機に瀕する可能性のある子どものための ケースマネジメントの主要要素

保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子ども、その他の危機に瀕する可能性のある子どもに対し効果的な保護を実行するには、以下のことが必要である。

- 保護者のいない子ども、養育者から離れてしまった子ども、その他の危機に瀕する可能性のある子どもを特定するための措置
- 子どもに配慮した登録メカニズム
- 後見人の指名
- 一時的なケアの提供およびモニタリング
- 難民の地位の認定
- 個人の身分事項を裏付ける書類
- 時宜を得た安否調査、および家族関係の確認
- 家族の再統合
- 恒久的解決策の特定および実施

### 5.2.2.1 子どもの最善の利益

子どもの最善の利益の原則は、UNHCRと事業実施パートナーが関与するすべての保護問題、ケア問題を貫いて適用しなければならない。また、恒久的解決策の検討を含め、移動サイクルのすべての段階を通じて系統的に適用すべきである。すべてのパートナーの職員、コミュニティに対し、最善利益認定プロセスとその目的について十分情報を提供することが必要であり、危機に瀕する可能性のある子どもの特定および第三国定住検討への照会についてトレーニングを受けていなければならない。

「最善の利益」という用語は、子どもの福利を広く描写するものである。そのような福利は、以下のような様々な考慮事項によって決定される。

- 子どもの年齢、ジェンダー、成熟度、経験などの個別要素
- 親がいるかどうか、子どもと家族／養育者の間の関係の質などの社会的文脈に関わる諸要素
- 子どもの身体的、心理社会的状態
- 保護環境、身の安全が守られているかどうか

個々の子どもに影響を与える措置において最善の利益原則が最適な形で実施されるようにするため、状況に応じて「最善利益評価」か「最善利益認定」のいずれかが必要となる。UNHCRの「子どもの最善利益認定に関するガイドライン」が、遵守すべき政策と手順を示している。<sup>18</sup>

通常、国は、子どもの最善の利益を認定するための措置を講じた子どもの保護制度を整備している。UNHCRが最善利益認定を行うのは、そうした認定を行う国の機関が存在しない場合、当該国が最善利益認定を実施できない場合、あるいはそれを望まない場合に限られる。

<sup>18</sup> UNHCR「子どもの最善利益認定に関するUNHCRガイドライン(*UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*)」(2008年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

**最善利益評価 (BIA)** は、ケースの特定時点から、恒久的解決が達成されるまでの移動サイクルを通じて継続する連続的プロセスである。子どもの最善の利益は、UNHCRの関心対象者である子どもに影響を及ぼすあらゆる決定または措置について責任を有する職員が評価すべきである。子どもが決定に参加することを確保するための措置がとられるものとする。

**最善利益認定 (BID)** とは、個々の手続き上の保障措置や記録作成義務を伴う正式なプロセスであり、一定のUNHCRの関心対象者である子どもに対して実施される。審査官は、個々のケースのすべての関連要素を比較検討し、子どもの権利を最大に保護する包括的な決定がなされるよう、子どもの権利条約その他の人権文書で認められている権利や義務の重要性に鑑みることが要求される。プロセスには2人以上が関与しなくてはならず、取られたステップはすべて記録しなければならない。

## 最善利益評価

最善利益評価 (BIA) は、ケースマネジメントおよび一般的な児童保護オペレーションの不可欠な要素である。最善利益評価の一環として、子どもの状況が評価され、保護介入、ケア介入などについて勧告が作成される。最善利益評価が、最善利益認定が必要である、あるいは推奨されるという提言につながる場合もある。家族の安否調査のために時間が必要な場合などのように、完全な最善利益認定が必要だが保留にされていることが明白な場合も、最善利益評価が最初のステップとなる。そのような場合、しっかりとした最善利益評価は完全な最善利益認定のための基礎となり、子どもの状況の推移をモニタリングするための手段となる。

UNHCRの関心対象者である個別の子どもに影響を及ぼす措置を講じる場合は、必ず最善利益評価を実施しなければならないが、状況によっては、完全な最善利益認定が必要となる。

**最善利益評価**は、少なくとも以下の状況において実施しなければならない。

- 危機に瀕する可能性のある子ども（たとえば、保護者のいない子どもまたは養育者から離れてしまった子ども、性的暴力を受けている子ども、危険な労働に従事している子どもなど）のための**子どもの保護評価**の場合
- たとえば、里親家族など、**代替的ケア**に子どもを置く前
- **家族安否調査の前**
- **家族再統合の前**（注意：複雑なケースにおいては、最善利益認定が要求される。）
- 養育者によって**子どもが教育へのアクセスを否定されている状況**に対処する場合
- 親・養育者と一緒に第三国定住が検討される**既婚の子ども配偶者の場合**（[5.3.6 参照](#)）
- 単独親権を持たない片親とのみ**恒久的解決**が検討され、他方の親に連絡ができない場合

## 最善利益認定

いつ**最善利益認定**が必要となるか。

以下の状況では、UNHCRやパートナーが、管轄下にある子どもに影響を及ぼす措置について**最善利益認定**を実施しなければならない。

- 例外的な状況における保護者のいない子どもまたは養育者から離れてしまった子どものための一時的ケアの取り決め（最善利益認定ガイドライン34～35頁）
  - 里親家族、その他ケアの取り決めで虐待、放置、搾取、暴力などに晒される（可能性が高い）ケース
  - たとえば、文化的または民族的バックグラウンドの違いなどにより取り決めたケアの内容が子どもに適さない場合
- 保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子どものための恒久的解決策の特定、自主帰還、一次庇護国社会での統合、第三国定住（最善利益認定ガイドライン30～31頁）<sup>19</sup>
- 当局が措置を講じることができない、または講じようとしないうちでの子どもの意思に反した子どもの両親との分離の可能性のある場合（最善利益認定ガイドライン36～42頁）
  - 家族内で虐待、放置、搾取または暴力に晒される（可能性がある）ケース
- 子どもの親権が未決であり、当局が親権について解決することができない場合または解決しようとしないうちでの子どもの恒久的解決策の特定またはケアの取り決めに関する決定（最善利益認定ガイドライン、40～44頁）
  - 両親の離婚／離別の場合で、子どもがどちらと暮らすべきかについて両親が合意していない場合<sup>20</sup>
  - 片親が第三国定住されようとしているが、親権の問題が未決である状況（UNHCR執行委員会結論第107号（LVIII）h節（xviii））  
重要：上記のケースにおけるUNHCRの決定は、子どもにとって最善の利益かどうかの認定に限定される。最善利益認定は、親権の法的な決定ではない。
- 複雑なケースでは、家族再統合の前<sup>21</sup>

注：最善利益認定ガイドライン（22頁）には、最善利益認定が必要となる3つの場合が挙げられている。それ以外にも、親権が未決の場合や家族再統合に関係して最善利益認定が必要となる状況があり、それらの状況も、最善利益認定ガイドラインに沿っている。これらは、最善利益認定ガイドラインの別のセクションまたは基本文献に挙げているUNHCR執行委員会結論に列挙されている。

## 片親のみと一緒にいる子どもの第三国定住の検討における最善利益の原則の適用

同伴していない片親に連絡ができない場合（行方不明の場合）。

- 片親のみとの第三国定住が子どもの最善の利益であるかどうかを決定するには、**最善利益評価**を行わなければならない。
- 不在の片親の地位および居場所を確認する文書（たとえば、死亡証明書、離婚または監護権に関する文書）があるかどうかを調査する。

<sup>19</sup> なお、どちらの配偶者の両親も同伴せずに渡航している子ども夫婦は、保護者のいない子どもまたは養育者から離れてしまった子ども（UASC）であり、最善利益認定が必要である。さらに詳しくは、5.3.5で述べる。

<sup>20</sup> このことは、一夫多妻制の結婚における離別または離婚にも関係する。

<sup>21</sup> UNHCR「子どもの最善利益認定に関するガイドライン（UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child）」（2008年5月）付属書4、78頁。http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html

- 不在の片親について安否調査を追及したいかどうか子どもと議論する。幼児の場合は、子どもと一緒にいる片親も交えて議論すべきである。職員は、安否調査が子どもの最善の利益に合致すると見なされるかどうか、安否調査が安全に行なわれ得るかも評価しなければならない。
- 安否調査の試みに関するあらゆる情報またはその身元および居場所に関するあらゆる情報は記録しなければならない。
- 離別の理由、とりわけ、家庭内暴力が不在の片親からの離別の原因であった可能性について調査し、記録する。
- 不在の片親がどの程度その親権を行使していたかについて調査し、記録する。<sup>22</sup>
- 片親からの離別の可能性に関する子どもの見解は、考慮に入れなければならない。
- 子どもは、片親のみと一緒に第三国に定住することの長期的な意味合いに関する年齢に適した情報を受けなければならない。また、不在の片親が見つかった場合、第三国定住受入国における将来の家族再統合の可能性に関する客観的な評価も説明しなければならない。

**同伴していない片親に連絡ができる場合。**

- 当該片親の情報から書面での合意を得なければならない。

**同伴していない片親が同意書に署名することを拒否する場合。**

- 親権の法的な決定を行なうため、権限を有する政府機関を関与させるよう努力しなければならない。
- 地元当局が最善利益認定を行おうとしない、または行なうことができない場合、または手続きが難民によってアクセスできるものでない場合、UNHCRが片親と一緒に第三国に定住することが子どもの最善の利益に合致するものであるかどうかを決定するために最善利益認定を実施しなければならない。

**注：**子どもと同伴する片親に対し、第三国定住受入国に到着後、完全な親権を得るための手続きを開始することを助言すべきである。

片親の第三国定住が家族に由来する保護リスク（たとえば、家庭内暴力）にもとづいているケースでは、最善利益認定を必ず実施しなければならない。<sup>23</sup>



### 5.2.2.2 最善利益認定プロセス

最善利益認定プロセスの確立に関する詳細については、「UNHCRの最善利益認定ガイドラインの実施のためのフィールドハンドブック」<sup>24</sup>を参照のこと。最善利益認定は、それに先立つ子どもの保護評価にもとづいて実施する必要がある。子どもの保護、コミュニティ・サービスまたは子どもの福祉に専門性を有する職員またはパートナーがさらに面接を行ない、最善利益認定報告書に必要な事項をすべて記入す

<sup>22</sup> UNHCR「子どもの最善利益認定に関するガイドライン(UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child)」(2008年5月)42-43頁。 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

<sup>23</sup> UNHCR「子どもの最善利益認定に関するガイドライン(UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child)」(2008年5月)41頁。 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

<sup>24</sup> UNHCR「UNHCRの最善利益認定ガイドラインの実施のためのフィールドハンドブック(Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines)」(2011年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>

る必要がある。UNHCR職員1名を最善利益認定監督者に指定し、最善利益認定監督者が、標準運用手順書の作成・順守の確保に責任を持たなければならない。たとえば、関係者全員が秘密保持の宣誓書に署名する、などである。最善利益認定監督者は、最善利益認定報告書を精査した後、多分野の専門家からなるパネルに提出する。専門家パネルは個別にケースを検討する。

最善利益認定プロセスの健全性を確保するためには、ガイドラインで推奨される基本的な手続き上の保障措置、すなわち十分な子どもの参加、関連する様々な専門知識を有する者の関与、手続きの各ステップをもれなく文書化するといった措置を順守することが不可欠である。



最善利益認定が恒久的解決策特定の直前に実施されることを避けるため、**最善利益認定プロセスは、移動サイクルの初期に開始すべきである。**

**最善利益認定手続きは、それだけを切り離して実施すべきではなく、危機に瀕する可能性のある子どもの早期特定、適切な対応、モニタリング、フォローアップなどのためのメカニズムを伴う保護プログラム全体の中に組み込むべきである。**

## 情報収集

子どもの保護を担当する職員による情報収集は、以下を含むものでなければならない。

- 子どもに関する既存の文書化された情報の確認
- 年齢に適し、ジェンダーに配慮した手法を用いた複数回にわたる面接、必要に応じて観察によって情報を得る
- 養育者、家族（拡大家族および兄弟姉妹）、友人、隣人、後見人、教師など、子どものネットワーク内にいる者との面接
- 現在の居場所および恒久的解決のために検討されている場所における条件に関する背景情報
- 適切または必要である場合、専門家の見解

一般に保護者のいない子どもの難民または養育者から離れてしまった子どもの難民にとって最も適した恒久的解決策を特定するには、多くの要素の注意深い比較検討が必要である。自主帰還、第三国定住、庇護国社会への統合に関する決定は、子どもに根本的かつ長期的な影響を与える可能性が高い。そのような決定を行う前に、最も適した恒久的解決策とそれを実施する最適な時期を決定するにあたって子どもの権利に十分な焦点が当てられるようにするため、最善利益認定を実施しなければならない。

## 家族安否調査、再統合、それに代わる代替的・長期的なケア取り決め

子どもが、保護者のいない子どもや養育者から離れてしまった子どもと判断された場合、直ちに**安否調査**の試みが始まる。すべての安否調査活動は、子どもと関係する家族構成員の身の安全が守られる方法で実施される。また、子どもに対して、養子縁組、氏名の変更、家族再統合の可能性のある場所から離れた場所への移動など、最終的な家族再統合を妨げるおそれのある措置は取らない。通常、「受動

的」な安否調査と「能動的」な安否調査の試みを、地元で活動する機関が同時に実施する。

受動的な安否調査では、子どもの記録といなくなった子どもを探している親の記録を突き合わせ、一致しているものを探す作業を行う。これは、離散した家族構成員の登録や記録作成に携わる機関が中央レベル、地元レベルで行なう。能動的な安否調査では、子どもの身元、親その他の近親者の身元および居場所について調査を実際に行っていく。赤十字国際委員会（ICRC）、各国の赤十字社、赤新月社は、国際的機関を通じて追跡する権限を付与されている。国境を越える安否調査はこれらの機関と連携して実施すべきである。

安否調査プロセスでは、ICRCと、保護者のいない子どもを扱う機関間の連携と情報共有が不可欠である。「保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子どもに関する組織間指針」は、秘密保持の保持および子どもの最善の利益を確保するための共通手続きおよび基準について概説している。<sup>25</sup>

安否調査によって相手が見つかった場合、**家族再統合**が子どもの最善の利益に合致するものであるかどうかを決定するために評価が行なわれる。離別が長期間にわたっていた場合、子どもと安否調査された相手との間の関係に疑問がある場合、過去に虐待があった場合など、いくつかの場合、再統合が子どもの最善の利益に合致するかどうか決定するため最善利益認定を実施する必要がある。家族再統合の支援があった子どもについては、再統合した家族のフォローアップをUNHCRまたは受入国政府の省庁などその他の資格のある職員が行なうべきである。

しかし、安否調査が失敗した場合、合理的な期間内に家族再統合が可能ではない場合、または、最善利益認定プロセスによって再統合が子どもの利益に反すると判断された場合は、それに代わる**長期的養育の手配**を実施しなければならない。将来的に家族の安否調査が成功した場合、その子どもの居場所が特定できるよう、里親の手配に関する記録を残し、すべての関係者に対し、子どもの居場所を知らせるべきである。

## 養子縁組

養子縁組は、通常、第三国定住の機会とはならない。子どもを養子として出さなければならないほとんどのケースにおいて、広義の家族の構成員または子どもの出身コミュニティまたは庇護国の出身者で養子を引き受けてくれる人が存在するものである。これらの人を見つけ、初期支援のサービスが提供されれば、国際養子縁組の必要はほとんどない。

こうした人々を見つける努力、おそらくは初期支援サービスを提供するための努力を行っている場合、まれであるが、国際養子縁組が必要になることがある。

第三国定住の文脈においては、広義の家族の構成員または子どもと関係のない人が養子縁組をめざす場合がある。そのような場合には、法的な基準が厳格に順守されているか監視しなければならない。子どもの権利条約は、「児童の最善の利益について最大の考慮が払われること」、すなわち、養父母になろうとする者の利益な

<sup>25</sup> 機関間常設委員会「保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子どもに関する組織間指針(Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children)」(2004年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4113abc14.html>

ど、競合する利益によって子どもの利益が損なわれてはならないと規定している。さらに同条約第21条は、「児童の養子縁組が権限のある当局によってのみ認められることを確保する。この場合において、当該権限のある当局は、適用のある法律および手続きに従い、かつ、信頼し得るすべての関連情報に基づき、養子縁組が父母、親族および法定保護者に関する児童の状況にかんがみ許容されることならびに必要な場合には、関係者が所要のカウンセリングに基づき養子縁組について事情を知らされた上での同意を与えていることを認定する」ために必要なあらゆる措置をとることを要求している。

また、1993年の「国家間にまたがる養子縁組に関する子の保護および協力に関するハーグ条約」の締約国に関しては、国際養子縁組は、同条約によっても規制される。<sup>26</sup>

同条約は、「児童の養育において継続性が望ましいこと、ならびに児童の種族的、宗教的、文化的小および言語的な背景について、十分な考慮を払うこと」も要求している（CRC第20条3項）。同条は、異なる民族、宗教または人種間の養子縁組を禁止していない。その代わりに、すべての要素が考慮されなくてはならず、最終的判断はケースバイケースで行なわれ、子どもの最善の利益について最大限の考慮が払われなければならない。

### 養子縁組の基準

経験にもとづき、UNHCRは、養子縁組が検討される場合に関心対象者であるすべての子どもに適用され得る基準を採択している。

「子どもの難民：保護とケアに関するガイドライン」によれば、

「UNHCRの政策は、緊急事態の文脈にある子どもは養子縁組の対象とはならないというものである。高等弁務官の関心対象者である保護者のいない子どもの養子縁組は、子どもの最善の利益に合致したものであると認定され、適用可能な国内法および国際法を順守して実施しなければならない。以下の場合、養子縁組は実施すべきではない。

- 子どもの最善の利益に合致する安否調査および家族再統合の成功について合理的な希望がある場合。
- 両親またはその他の生存する家族構成員を追跡するためのすべての実行可能な措置が実施され得る合理的な期間（通常、少なくとも2年）が経過していない場合。
- 子どもまたは親が表明した意思に反するものである場合。
- 安全で尊厳ある状況での自主帰還に近い将来において実現可能であり、子どもの出身国における選択肢が、庇護国または第三国における養子縁組よりも子どもの心理社会的および文化的ニーズに資するものである場合」（130～131頁）。<sup>27</sup>

<sup>26</sup> UNHCRの国際養子縁組に関する政策は、UNHCR「養子縁組に関するUNHCR政策（UNHCR Policy on Adoption）」（1995年8月22日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42f9c3714.html> で詳述されている。この文書も、「国家間にまたがる養子縁組に関する子の保護及び協力に関する条約（Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption）」（1993年）および同条約の「子どもの難民およびその他の国際的に移動した子どもに対する適用に関する提言（Recommendation concerning the Application to Refugee Children and other Internationally Displaced Children）」（1994年）の関連する規定を含んでいる。また、以下も参照のこと。「子どもの難民、難民の国際保護に関する世界協議（Refugee Children, Global Consultations on International Protection）」第4回会議UN Doc. EC/GC/02/9（2002年4月25日）Refugee Survey Quarterly, Vol. 22, No. 2/3 2003, 267頁 項目f、9段落、勧告6および7。

<sup>27</sup> UNHCR「子どもの難民：保護とケアに関するガイドライン（Refugee Children: Guidelines on Protection and Care）」（1994年）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3470.html>



## 基本文献

- UNHCR 「危機に瀕する可能性のあるこどもに関するUNHCR執行委員会結論要約No.107 (LVIII) – 2007年 (*Summary of UNHCR's Executive Committee Conclusion on Children at Risk, No. 107 (LVIII) – 2007*)」(2007年10月5日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496630b72.html> 全文：<http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>
- UNHCR 「子どもの最善利益認定に関するUNHCRガイドライン (*UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*)」(2008年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>
- UNHCR 「UNHCRの最善利益認定ガイドラインの実施のためのフィールドハンドブック (*Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*)」(2011年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>
- UNHCR 「関心対象の子どもに対する国際保護 (*International protection of children of concern*)」(2010年5月31日) C/61/SC/CRP.13, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cbd4c042.html>
- Action for the Rights of Children 「ARCリソースパック (*ARC Resource Pack*)」(2009年) <http://www.savethechildren.net/arc/using/index.html> 特に「基礎モジュール：子どもの権利にもとづくアプローチと特に重要な問題：養育者から分離された子ども (Foundations Module: child rights-based approaches, and Critical issues: Separated children) を参照のこと。
- 「緊急時状況での精神衛生および心理社会的サポートに関するIASCガイドライン (*IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings*)」機関間常設委員会 (2007年6月20日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c0312d2.html>
- UNHCR 「UNHCR子どもの難民に関する政策 (*UNHCR Policy on Refugee Children*)」(1993年8月6日) EC/SCP/82, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f9e6a534.html>

## 5.2.3 高齢の難民

危機および災害は、高齢者に対して他の人々以上に深刻な影響を及ぼす。高齢者の数が世界中で人口の11パーセントから2050年には22パーセントに増加し、高齢者の80パーセント以上が発展途上国に住んでいることと推計されていることからすると、移動を強いられる高齢者も増加することになろう。<sup>28</sup>かなりの数の難民が何十年間もの長期化する難民状況に置かれているが、これらの難民集団も高齢化している。世界保健機関によって採用されている高齢者の定義は、60歳以上の者である。高齢難民を定義する決められた年齢は存在しないが、それは概してグループによって平均寿命が異なり、高齢化のプロセスは、家族や社会の支援、文化的背景、生活状態および経済状況と並んで、個人の身体的・心理的健康など多くの要素によって影響を受けるため

<sup>28</sup> 機関間常設委員会「人道措置と高齢者：人道支援機関への基本的指針 (*Humanitarian Action and Older Persons. An essential brief for humanitarian actors*)」(2008年10月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/490b0c102.html>

である。

都市とキャンプの両方の環境において、高齢者が直面する問題は、相当深刻である。高齢難民は、難民となる原因、難民となることによる影響と直面した際、とりわけ脆弱な立場に置かれる可能性がある。高齢者は、自分がいるところから立ち去ることに消極的な場合が多く、最後に危険から逃れることが多い。中には避難中に家族、友人またはコミュニティと離散し、家族構成員の殺害を目撃した者もいるだろう。家族による支援ネットワークを失うことは、支援を必要とする高齢者に大きな影響を与え得る。流謫の身体的苦難は、高齢難民、とりわけ家族による支援のない高齢者にはそれだけ大きな負担となる。高齢難民が既に虚弱である場合には、病気や体調不良を防ぐ体力がないこともある。

可能なかぎり、高齢難民は、家族またはコミュニティの構成員と再統合されるべきである。高齢難民の家族構成員が避難国内（または出身国内）で追跡できない場合、適切な支援を見つけるべきである。また、家族統合を保持し、恒久的解決を検討する場合には、家族に依存せざるをえない高齢難民を検討に組み入れるようあらゆる努力が払われなければならない。

高齢であることは、可動性、視力、聴力、筋力の低下につながり、また、暑さ、寒さに対する脆弱性も大きくなる。軽い症状が、すぐに高齢者の対応能力を超える重大な制約となる場合がある。高齢者はサービスにアクセスすることがさらに困難であり、新しい状況に適應することが難しい。たとえば、高齢者にとっては、配給場所に行き、重い供給品を運ぶことがさらに困難であるが、補助器具がないために、他の者に頼らざるをえない場合もある。

高齢者は、子どもの養育、伝統的な出産サービス、紛争調停、文化や知恵の継承におけるコミュニティや家族の資源と見られる場合もあるが、家族やコミュニティの負担と見られることもある。そのような扱いを受けることによって、高齢者がうつ病やアルコール依存症、孤立に陥ったり、高齢者の特別なニーズが軽視されたりすることがある。高齢の女性は、ジェンダーの機能のために、二重の差別に直面している場合がある。<sup>29</sup>

## 虐待に対する脆弱性

高齢者への虐待は、重大な保護上の懸念事項であるが、残念ながら、どの文化でも実態より過少に報告されていることは、つとに知られているところである。高齢者への虐待には身体的、性的、心理的、財政的虐待、放置などがあり、怪我、健康不良、生産性の損失、絶望、孤立といった結果につながる。

しばしば見過ごされている事実であるが、高齢者への虐待と並んで、高齢の女性には性およびジェンダーにもとづく暴力のリスクがある。男女混合の共有シェルター内やキャンプ外の薪を集める収集場所で高齢の女性が強姦や性的暴行を受けていることが知られている。他の国では、高齢の女性がコミュニティに影響を与える説明のつかない自然現象への対応として魔女のレッテルを貼られ、不具にされたり、排斥されたり、殺害されたりしている。暴力は、多くの複雑な理由によって気

<sup>29</sup> さらに詳しい議論については、以下を参照のこと。UNHCR「高齢者および障がい者の保護(The Protection of Older Persons and Persons With Disabilities)」(2007年6月6日) EC/58/SC/CRP.14. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c.html>

付かれずにいる可能性がある。主に、これらの暴力によって課される汚名があまりに重いことが、高齢の女性がコミュニティの若い人々に訴えることをいっそう難しくしている。<sup>30</sup>

## 恒久的解決

解決策に関して、高齢者は、言葉を話す能力、安定した有給の雇用、定期的な年金、医療、教育制度へのアクセスなどの要素により、社会統合の機会がさらに限られる。帰還の状況では、世界の資金拠出政策が、若い家族、とりわけ住宅や土地の配分については若い家族に重点を置きがちになるため、帰還を望む高齢者に支援を提供することが容易でない場合がある。

第三国定住の機会も、第三国定住受入国は通常、高齢者を優先しないため、高齢者にとっては難しい選択肢である。それだけでなく、いくつかの第三国定住受入国によっては、家族再統合要件として高齢の両親の入国に年齢制限を設けたり、厳格な扶養要件を定めたりしている国もある。

家族内における高齢難民の利益とニーズは、第三国定住に関する決定が行なわれる前に考慮しなければならない。高齢難民の中には、自身が家族内で最も強い保護理由と最も高い第三国定住のニーズを持つ人もいる。しかし、家族と一緒に、または、第三国定住国に既に住んでいる家族構成員に合流するために移動し、庇護国を離れることに消極的な高齢難民もいる。

第三国に定住しようとしている家族構成員の扶養家族である高齢難民は、提出する第三国定住候補者リストに含めるべきであり、第三国定住受入国は、その家族単位の全員を受け入れることが望まれる。

高齢難民のための第三国定住候補者リスト提出の特別カテゴリーは現在では存在しない。高齢の第三国定住を必要とする難民のケースの申請カテゴリーは、その者の保護ニーズに従って選択されるべきである。

## 基本文献

- 国連世界保健機関「緊急時における高齢者：対策および政策策定における検討事項 (*Older people in emergencies: Considerations for action and policy development*)」(2008年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/493653482.html>
- 機関間常設委員会「人道措置と高齢者：人道支援機関への基本的指針 (*Humanitarian Action and Older Persons. An essential brief for humanitarian actors*)」(2008年10月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/490b0c102.html>
- UNHCR「高齢者および障がい者の保護 (*The Protection of Older Persons and Persons With Disabilities*)」(2007年6月6日) EC/58/SC/CRP.14 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c1c.html>
- Humanitarian Practice Network「緊急事態における高齢者の保護と支援 (*Protecting and Assisting Older People in Emergencies*)」(2005年12月) ネットアーカイブ No. 53 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43cfa4364.html>



<sup>30</sup> 2011年に公表予定の以下を参照のこと。「[移住を強いられた高齢者の問題への取り組み]についての2011年UNHCR指針に関する覚書(*UNHCR concise guidance note on "Working with Older Persons in Forced Displacement"*)」



- UNHCR「高齢の難民に対するUNHCRの政策(*UNHCR's Policy on Older Refugees*)」(2000年4月19日) EC/50/SC/CRP.13付属書II <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47036b502.html>

## 5.2.4 障がいを持つ難民

国連「障がい者の権利に関する条約」は、障がい者を「長期的な身体的、精神的、知的または感覚的な障がいであって、様々な障壁があることとの関係で、他の者との平等の基礎の上に立って完全かつ効果的に社会参加を妨げるもののあるものを有する者」と定義している。<sup>31</sup>

障がい者は、コミュニケーション、集中力、理解力または可動性において困難に直面していることがあるが、差別、搾取、暴力を受けるリスクがさらに高く、不可欠な保護サービスにアクセスするにあたっても深刻な障壁に直面していることがある。障がいを持つ難民は、交通機関にアクセスできない、書面または口頭での情報を理解できない、証明書や支援を得るために医療機関等に登録することができない、面接時を正確に詳細を思い出し、述べるできないなど様々な困難がある。障がいを持つ子どもも放置、遺棄、搾取、健康問題のリスクがさらに高く、長期に渡る心理社会的な混乱、家族離散および教育の権利の否定の危険に晒されている。

障がい者はコミュニティの負担と見なされる可能性があり、そのため、特に支援を提供するための社会サービスが提供されていない場合、汚名を着せられている、あるいは孤立しているという感覚がますます強くなる。<sup>32</sup>

障がいを持つ女性や子ども、高齢、外出できない者、文化的な禁忌ゆえに「隠されている」(拘束されている可能性すらある)者は、とりわけ、性的搾取や虐待、その他の形態の搾取や虐待に対して脆弱であるが、SGBV防止・対応プログラムの対象外となっている場合も多い。SGBVは、HIV/AIDSに対する脆弱性も高める。多くの場合、障がい者は、法的支援、HIV/AIDSに関連した支援、生殖医療サービスにアクセスすることが難しく、提供されている多くのサービスは、彼・彼女らのニーズを考慮していない。<sup>33</sup>

UNHCRの「障がいを持つ難民およびUNHCRによる保護・援助を受けるその他の障がい者に関するUNHCR執行委員会結論」(2010年)は、以下のように述べている。

- 多くの場合、発展途上国である受入国は、資源が限られ、障がい者のためのサービスおよび施設を提供するにあたり様々な課題に直面していることを認識し、
- 国際協力および責任共有の精神において、国家がこれらの責任を果たすにあたり、国家を支援する国際社会およびUNHCRの役割を再認識し、
- 障がい者のニーズ、権利および尊厳に関するトレーニングの提供、障がいを持つ関

<sup>31</sup> 国連総会「障がい者の権利に関する条約：総会採択決議(*Convention on the Rights of Persons with Disabilities : resolution / adopted by the General Assembly*)」(2007年1月24日) A/RES/61/106, 第1条2項 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f973632.html>

<sup>32</sup> さらなる議論については、以下を参照のこと。UNHCR「高齢者および障がい者の保護(*The Protection of Older Persons and Persons With Disabilities*)」(2007年6月6日) EC/58/SC/CRP.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4693775c1c.html>

<sup>33</sup> 2011年に公表予定の以下を参照のこと。UNHCR「[移住を強いられた障がい者の問題への取り組み]」についてのUNHCR指針に関する覚書(*UNHCR concise guidance note on "Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement"*)

心対象者の迅速かつ体系的な特定および登録の確保、アクセス可能なプログラム、サービスおよび手続きの確保、生活状況を改善し、恒久的解決および適切な支援に対する平等な機会を確保するための国際協力の向上などの措置を勧告する。<sup>34</sup>

障がいを持つ難民は「不可視」の状態に置かれ、帰還時の支援・サービス、自立や庇護国への統合の機会から除外されるおそれがある。そのような難民の保護ニーズの見落としや、いくつかの第三国定住受入国の制限的な政策により、第三国定住の見込みが限られることもある。

障がいは、あらゆる人間の特性の1つの側面にすぎず、障がい者はその他の難民と同じ立場で第三国定住について検討されるべきである。障がいが高い保護リスクにつながる場合においては、保護のためのツールとしての第三国定住が最適な解決策となることも考えられる。

## 基本文献

- UNHCR「障がいを持つ難民およびUNHCRによる保護・援助を受けるその他の障がい者に関するUNHCR執行委員会結論 (*Conclusion on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR*)」(2010年10月12日) No. 110 (LXI) – 2010 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cbeaf8c2.html>
- 国連総会「障がい者の権利に関する条約：総会決議採択 (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities: resolution adopted by the General Assembly*)」(2007年1月24日) A/RES/61/106, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f973632.html>
- Women's Refugee Commission「難民と紛争の被害にあった人々の中の障がい (*Disabilities among Refugees and Conflict-affected Populations*)」(2008年6月) <http://womensrefugeecommission.org/programs/disabilities>



## 5.2.5 レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックス(LGBTI)難民

世界の多くの場所で、自身の性的指向、ジェンダー・アイデンティティ、ジェンダー表現および身体的性的特徴ゆえに、あるいはこれらの特性を有していると思われるために、深刻な人権侵害に晒されている人々がいる。レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックス (LGBTI) といった性的少数者は、凶悪犯罪の標的となり、処刑、投獄、性暴力、ジェンダーにもとづく暴力など、深刻な基本的権利の侵害に直面する恐れがある。差別や虐待のため、LGBTIの多くの人々が、未成年者を含め、自国を逃れ他の場所で保護を求めている。期待される役割に従わないことが、しばしば、LGBTI難民を疎外の対象にし、家族またはコミュニティによる支援も得られず、保護や基本的サービスをいっそう受けにくくしている。

<sup>34</sup> UNHCR「障がいを持つ難民およびUNHCRによる保護・援助を受けるその他の障がい者に関するUNHCR執行委員会結論 (*Conclusion on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR*)」(2010年10月12日) No. 110 (LXI) – 2010 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cbeaf8c2.html>

移動サイクルを通じてLGBTIの人々が経験する様々な形態の危害や差別を理解することが、各国政府、NGO、UNHCRが彼・彼女らの保護ニーズに十分に対応するうえで不可欠である。

## 用語

**性的指向**は、それぞれの人が、異性または同性または男女両方に情緒的、感情的および性的に引き付けられ、親密な関係を持ちうる指向を意味する。

**ジェンダー・アイデンティティ**は、それぞれの人が深く感じるジェンダーについての内面的、個人的な経験を意味し、出生時の性別と一致する場合もあれば、一致しない場合もある。

**ジェンダー表現**は、各個人のジェンダーの外的発現を意味し、男性らしさまたは女性らしさに関する文化的背景からくる規範的期待に一致する場合もあれば、一致しない場合もある。

**身体上の性的特徴**（基本的に各個人の染色体、生殖器および生殖腺によって定義される）は、文化的に確立された男性らしさおよび女性らしさの基準と異なり得るが、身体的多様性の主要要素を成す。

**LGBTI**は、ほとんどの社会に存在する男性および女性のジェンダー役割の伝統的概念に合致しない多様な人々のグループまたはコミュニティを指すために使用される包括的な言葉である。

**レズビアン**は、他の女性に対して永続的な身体的魅力、ロマンティックな魅力、情緒的魅力を感じる女性である。

**ゲイ**は、多くの場合、他の男性に対して永続的な身体的魅力、ロマンティックな魅力、情緒的魅力を感じる男性を指すために使用される言葉であるが、ゲイという言葉は、ゲイの男性とレズビアンの両者を指すために使用される場合もある。

**バイセクシュアル**は、身体的、恋愛・情緒的に男性および女性の両方に引き付けられる個人を描写する。

**トランスジェンダー**は、ジェンダー・アイデンティティやジェンダー表現が出生時の性別と異なる人々を指す包括的用語である。

**インターセックス**は、染色体、生殖器および生殖腺のレベルでの変異および両性的身体を正常化することを目的とした医学的介入によりもたらされた変異など、文化的に確立された男性らしさおよび女性らしさの基準に対する身体的変異を指す包括的な言葉である。<sup>35</sup>

<sup>35</sup> 2011年に公表予定の以下の文書を参照のこと。[「移住を強いられたレズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックスの問題への取り組み」]についてのUNHCR指針に関する覚書(*UNHCR concise guidance note on "Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Persons in Forced Displacement"*)。また、以下の文書も参照のこと。UNHCR「性的志向およびジェンダー・アイデンティティに関連した難民性の主張についてのUNHCR指針に関する覚書(*UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*)」(2008年11月21日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>およびUNHCR「レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックスの庇護希望者および難民の保護(*The Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-Seekers and Refugees*)」(2010年9月22日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cff9a8f2.html>

LGBTIの人々は、他の者と対等にすべての人権に対する権利を有する。性的指向やジェンダー・アイデンティティによって差別を受けないという人権原則は、難民条約の解釈と適用を含め、難民の文脈においても有効である。2007年の「性的指向およびジェンダー・アイデンティティに関する国際人権法の適用に関するジョクジャカルタ原則」は、難民の文脈にある場合を含め、LGBTIの個人に適用可能な人権保護の枠組みを定めている。<sup>36</sup>

LGBTIの個人を保護することは、同性間の関係、異性の衣類を身につけることまたは性労働を犯罪と規定した法律を定めている国においては、とりわけ困難である。LGBTI庇護申請者は、これらの国において、性的指向またはジェンダーを理由に難民申請を行うことが「不法行為」を認めることになるため、更なる迫害の可能性に晒される。公然わいせつに関する道德律も、LGBTIの個人に対して不当に重く使用されることが多い。これらの法律が施行されていない場合でも、その存在は不寛容の文化を反映・促進するものであり、虐待や差別につながる場合がある。LGBTIの人々に対する敵対的な社会的態度は、難民または移民のコミュニティ内で彼・彼女らをいっそう疎外し、排除する傾向を生む。

性的指向、ジェンダー・アイデンティティ、年齢、国籍、人種、時にはHIV感染の有無や一般的健康状態など、多くの交錯する要素が、LGBTI難民申請者、難民に対する差別を助長する。保護ニーズへの対応を評価するにあたっては、多様なジェンダー表現、アイデンティティの変化、当事者、パートナーまたはその他の家族構成員が実際に置かれている状況を十分に検討する必要がある。一次庇護国における不寛容やリスクの先鋭化に直面しているLGBTI難民にとって、第三国定住以外に実行可能な恒久的解決がない場合がある。また、第三国定住までの案件処理が進まない場合、身体に危害を受けるリスクが高まるために、緊急案件としての取扱いや避難が必要となる場合がある。<sup>37</sup>

## 基本文献

- UNHCR 「性的志向およびジェンダー・アイデンティティに関連する難民性の主張についてのUNHCR指針に関する覚書 (*UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*)」 UNHCRジュネーブ (2008年11月21日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>
- 国際法律家委員会 (ICJ) 「性的指向およびジェンダー・アイデンティティに関する国際人権法の適用に関するジョクジャカルタ原則 (*Yogyakarta Principles – Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity*)」 (2007年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html>



<sup>36</sup> 国際法律家委員会(ICJ)「性的指向およびジェンダー・アイデンティティに関する国際人権法の適用に関するジョクジャカルタ原則(*Yogyakarta Principles – Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity*)」(2007年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48244e602.html>

<sup>37</sup> UNHCR「総括的結論: 性的志向およびジェンダー・アイデンティティを理由として保護を求める庇護希望者および難民(*Summary Conclusions: Asylum-Seekers and Refugees Seeking Protection on Account of their Sexual Orientation and Gender Identity*)」(2010年11月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cfff99a42.html>



- UNHCR「レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックスの庇護希望者および難民の保護 (*The Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-Seekers and Refugees*) (2010年9月22日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cff9a8f2.html>

## 5.2.6 少数者および先住民族集団

少数者は、周辺の多数派とは異なる民族、言語または宗教にもとづく共通のアイデンティティを持つ集団と広く解されている。国連の人権体系において使用される「少数者」という言葉は、通常、民族的または種族的、宗教的および言語的少数者を意味する。<sup>38</sup>

先住民族集団は、植民地化または国境確立以前からその土地や領域に居住していた人々の子孫である。それらの人々は先祖伝来の土地や自然資源に強いつながりを持ち、それが他の少数派集団と先住民族集団を区別する特性である。また、それらの人々は、社会、経済、政治制度、言語、文化、信仰が異なることがある。彼・彼女らの自決権は、居住領域への他の民族集団の移住により繰り返し侵害されてきた。

少数者や先住民族集団は、通常、居住する社会において非支配的な地位にある。この不利な地位が、自身に関わる決定に影響を与える力の欠如につながり、彼・彼女らの疎外、差別または虐待の危険に晒している。とりわけ、紛争が進行中の状況においては、この差別は、過激で暴力的な形態をとることがあり、最終的にはそれが彼・彼女らの国外への逃避につながる。この差別には、以下のような形態が考えられる。

- 少数者としてのアイデンティティを主張する権利の否定
- 自らの文化、言語および宗教を自由実践することへの障壁、これらのアイデンティティの表現につながる要素を理由とした執拗かつ組織的な差別
- 年齢、ジェンダー、障がい、宗教、言語または文化などの2つ以上のアイデンティティの表現につながる要素にもとづく複数の社会階層または社会階層間の差別
- 自身に関係する政治的および経済的な決定に参加する権利の否定
- 所有権、土地または所有物の没収
- スケープゴートに仕立てられる、暴力的攻撃、大量殺害、強姦、移住または虐殺移動を強いられている状況においては、差別につながる力関係が持続することで、少数者または先住民族集団が受ける疎外および虐待が悪化するおそれがある。第三国定住は、少数者または先住民族集団が被る深刻な人権侵害を解決するための最適な保護手段ともなりうる。<sup>39</sup>

<sup>38</sup> 国連総会「民族的又は種族的、宗教的及び言語的少数者に属する者の権利に関する宣言 (*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*)」(1992年12月18日) A/RES/47/135. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38d0.html>

<sup>39</sup> 2011年に公表予定の以下を参照のこと。UNHCR「「移住を強いられた民族的又は種族的、宗教的及び言語的少数者に属する者の問題への取り組み」に関するUNHCR簡略指針ノート (*UNHCR concise guidance note on "Working with National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, and Indigenous Groups in Situations of Forced Displacement"*)」

## 基本文献

- 国連人権高等弁務官事務所「少数者の権利：国際基準と実施指針（*Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*）」（2011年10月）HR/PUB/10/3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4db80ca52.html>
- 国連「民族的又は種族的、宗教的及び言語的少数者に属する者の権利に関する宣言（*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*）」（1993年12月20日）A/RES/48/138, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f302c.html>
- 国際労働機関（ILO）「先住民及び種族民条約（第169号）（*Indigenous and Tribal Peoples Convention C169*）」（1989年6月27日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ddb6d514.html>
- 国連総会「国連先住民民族権利宣言（総会採択決議）（*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: resolution/ adopted by the General Assembly*）」（2007年10月2日）A/RES/61/295, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471355a82.html>



## 5.3 特定の保護リスクおよび考慮事項

難民集団のある種の人々に脆弱性が懸念される以外にも、第三国定住を必要とする難民、その他の関心対象者を特定する作業を行う中で、他の保護リスクや検討すべき事項が浮上してくる。これらの事項は、第三国定住の検討が必要な難民を特定するうえで、緊急性と適性の両方に影響を及ぼす。

### 5.3.1 難民ではない無国籍者

UNHCRの関心対象者には、難民ではない無国籍者が含まれる。2003年の「国際保護に関する一般的結論」第95号（LIV）においてUNHCR執行委員会は、各国に対し、一定の例外的な状況に置かれている難民ではない無国籍者に対して第三国定住の実施を検討するよう勧告している。

国は、「無国籍のケースを解決し、無国籍者の状況が現在の受入国または以前の常居国であるその他の国において解決されず、不安定なものである場合に第三国定住を提供する可能性を検討する方法について、UNHCRと協力すること」が推奨される。<sup>40</sup>

一般的に、無国籍者のための解決策は、その者がつながりを持ち、最終的に国籍を取得または再取得し得る国において模索すべきである。ほとんどの場合、これは出生国あるいは現在または以前の常居所国（または承継国）である。

しかし、国際社会が繰り返し努力してきたにもかかわらず、現在の居住国、あるいは以前に居住した国や国籍国が存在する場合であっても、その者に予見可能な将来にわたって国籍も安定した在留資格も与えられないことが明白な場合が見られ

<sup>40</sup> UNHCR「国際保護に関する一般的結論（*General Conclusion on International Protection*）」（2003年10月10日）No. 95（LIV）- 2003（v）段落, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93aede7.html>

る。そのため、無国籍者は、基本的権利を享受できない状態に放置されている。そのような状況では、切迫した保護ニーズが生じる場合がある。とりわけ、無国籍者がつながりを有する国の外にあり、その国に戻ることができない場合にはそのことが特に懸念される。

上記のような懸念にもとづき、無国籍者が以下に該当する場合は、第三国定住が検討されることもある。

- 1954年無国籍者の地位に関する条約に定めるものと同等の最低処遇基準を保障する確実で合法的な地位を、現在または以前の常住国において有していない場合
- そのような在留資格または国籍を取得する合理的な見込みがない場合
- 現在または以前の常住国内では解決できない重大な保護ニーズを有する場合

これらの状況にある難民ではない無国籍者の第三国定住を検討する現地事務所は、申請前に第三国定住部と協議すべきである。そのようなケースの申請に関する指針は、7.2.2で示している。

### 5.3.2 人身取引<sup>41</sup>

人身取引は国際法により禁止されており、これを国内法で犯罪と規定する国が拡大している。国は、人身取引を撲滅し、人身取引の被害者を保護し、援助する責任を有するが、UNHCRは関心対象者が人身取引の被害者にならないように確保し、人身取引された個人または人身取引のおそれのある個人が庇護手続きにアクセスできるよう確保する責任を有する。人身取引された難民または人身取引されるおそれのある難民が直面している個々の保護ニーズまたは保護リスクを解決するには、第三国定住が必要となる場合もある。

定義上、人身取引の被害者とは、売春またはその他の性的搾取、強制労働または強制労役、奴隷制または奴隷制に類する慣行、隷属または臓器の摘出を通じた利益のために搾取された者をいう。<sup>42</sup>

難民として認定された後も、人身取引の被害者は、庇護国においても、報復や処罰を受けたり再び人身取引されたりするのではないかと恐れている場合もある。人身取引業者から逃れた被害者は、経験した迫害の実際の程度を明かすことをおそれている場合もある。中には、トラウマを抱え、医学的、心理社会的支援や専門家によるカウンセリングを必要とする者もいる。

女性は、とりわけ、自身に起こったことを恥じ、性的虐待や性暴力によるトラウマに苦しみ、さらに、家族やコミュニティから拒絶されることを恐れている場合もある。

子どもにも特別な注意が必要である。人身取引ネットワークの構成員による報

<sup>41</sup> その他の指針については、以下を参照のこと。UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo. 7: 難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2)および/または1967年の議定書の人身取引の犠牲者および取引きされる危険に直面している人々への適用(Guidelines on International Protection No. 7: The Application of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked)」(2006年4月7日) HCR/GIP/06/07. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa.html>

<sup>42</sup> 国連総会「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人、特に女性及び児童の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」(2000年11月15日)第3条 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4720706c.html>

復、社会的排除、排斥、差別が、人身売買の犠牲となった子どもにどのような影響を及ぼすかを、子どもに気を配った方法で評価する必要がある。たとえば、性的搾取目的で人身売買された少女は、帰還すれば、家族から拒絶され、コミュニティからのけ者にされる場合がある。外国で勉強、仕事をし、家族に仕送りを送ってくれるという希望と期待を抱いて両親から送り出された少年も、強制労働のために人身取引されたことを家族が知り、家族から同様に除外されることもある。そのような人身取引の被害者である子どもは、家族のもとに戻れば、生存権を含む人権にアクセスし、享受する可能性が大きく失われる場合がある。<sup>43</sup>

人身取引の被害者に提供できる保護・援助の選択肢の幅を広げるための国際社会の対応拡大の一環として、UNHCRは、UNHCRとIOM両機関が現在有する専門知識、能力、潜在能力を結集させることをめざしてIOMとの連携を強化してきた。人道的配慮による避難を含め、難民ではない人身取引の被害者の保護のための選択肢の模索も現在行われている。ただし、これは、難民の第三国定住の文脈とは関係ない。<sup>44</sup>

## 基本文献

- UNHCR「国際難民法及びUNHCRの任務の観点からの人身取引問題の検討 (*Considerations on the Issue of Human Trafficking from the Perspective of International Refugee Law and UNHCR's Mandate*)」(2009年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ca275d2.html>
- UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.7 難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2) および/または1967年の議定書の人身取引の犠牲者および取引きされる危険に直面している人々への適用 (*The Application of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked*)」(2006年4月7日) HCR/GIP/06/07, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa4.html>
- 国際労働機関 (ILO)「子どもの人身取引を理解する テキストブック1、労働形態、性的形態その他の形態の搾取を目的とした子どもの取引と戦うための研修マニュアル (*Understanding child trafficking, Textbook 1, Training Manual to Fight Trafficking in Children for Labour, Sexual and Other Forms of Exploitation*)」(2009年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4acc55ef2.html>
- UNHCR「人身取引の付された人および人身取引の付されることを恐れている人々に対する国際保護 (*International protection for trafficked persons and those who fear being trafficked*)」(2007年12月20日) ISSN 1020-7473, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c247bc32.html>



<sup>43</sup> UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo. 8: 難民の地位に関する1951年の条約第1条A項(2)と第1条F項および/または1967年の議定書にもとづく子どもの庇護申請(*Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1 (A) 2 and 1 (F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*)」(2009年12月22日)HCR/GIP/09/08, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>

<sup>44</sup> UNHCR「人身取引に付された人々の保護を援助するための標準運用手順書の作成(*Developing Standard Operating Procedures to Facilitate the Protection of Trafficked Persons*)」(2009年12月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4b5876442.html>

<sup>45</sup> UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.1: 1951年の難民の地位に関する条約第1条A(2)および/または1967年の難民の地位に関する議定書の文脈におけるジェンダーに関連した迫害(*Guidelines on International*

### 5.3.3 女性性器切除

女性性器切除（FGM）は、心身両面に深刻な危害をもたらすジェンダーにもとづく暴力の一形態であり、UNHCRは迫害に相当すると考えている。<sup>45</sup>「女性性器切除」（英語の表記では、female genital cuttingとfemale genital mutilationという2つの表記が併用されている）は、医学的理由以外の理由によって女性の外性器の一部または全部を除去する、または女性性器を損傷するあらゆる手技を意味する。<sup>46</sup>

女性性器切除は世界のあらゆる場所で報告されているが、アフリカの西部、東部、北東部、アジア、中東のいくつかの国々、北米、ヨーロッパの特定の移民コミュニティ内で最も多く見られる。やり方は異なるが、難民キャンプによっては施術率が非常に高いところがある。ソマリア難民を例に挙げると、ケニアのダダブ・キャンプの8歳未満の少女の97%はFGMが実施されているとUNHCRは推計している。<sup>47</sup>

UNHCRはこの慣習を撲滅するためのキャンペーンに積極的に関与しているが、女性性器切除は社会構造あるは文化体系、経済構造、政治構造にも深く根を下ろしたジェンダー間の不平等の表れであることを理解している。女性性器切除が広く行なわれている場所では、女性性器切除は、通常はなんの疑問もなく、男女両方から支持されており、この規範から外れる者は非難、嫌がらせ、社会からの追放に直面する恐れがある。

周りのコミュニティメンバーから支持されないかぎり、家族がこの慣習を放棄するのは困難である。実際、その慣習が少女に危害を及ぼすものであることが分かっているにもかかわらず、行われていることが多い。これは、女性性器切除の社会的メリットが存在すると受け止められており、それがその慣習の不利益を上回ると考えられているからである。しばしば、FGMは、「切除師」に加えて、家族構成員の直接的かつ積極的な参加によって行なわれ、そのことが社会の大部分の者をFGM、したがって、SGBVの加害者にしてている。

国際人権法の立場から、UNHCRはFGMを容認することはできず、当該実行を黙認するものと見られるスタンスをとってはならない。しかしながら、個別ケースに対して、法的制裁を適用する、または、特定の庇護国に存在するような制裁を行使することはUNHCRの役割ではない。<sup>48</sup>そのようなケースを訴追する責任は庇護国にある。このことは、UNHCRの任務に該当する難民保護の必要性の考慮とは分けて

*Protection No. 1: Gender-related persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*」(2002年5月7日) HCR/GIP/02/01, 第9段落目。また、以下も参照のこと。UNHCR「女性性器切除に関連した難民性の主張に関するUNHCR指針に関する覚書 (Guidance Note on Refugee Claims relating to Female Genital Mutilation)」(2009年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a0c28492.html>

<sup>46</sup> 機関間常設委員会「女性性器切除の廃絶：機関間常設委員会声明(Eliminating Female Genital Mutilation: An Interagency Statement)」(2008年2月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6aa6e2.html>

<sup>47</sup> 国連総会「アフリカにおける難民、帰還民および国内避難民への支援：事務総長報告(Assistance to refugees, returnees and displaced persons in Africa: report of the Secretary-General)」(2009年8月26日) A/64/330, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ac379512.html>

<sup>48</sup> 2009年現在、ベニン、ブルキナファソ、中央アフリカ共和国、コンゴ、コートジボワール、ジブチ、エジプト、エリトリア、エチオピア、ガーナ、ギニア、ケニア、ニジェール、セネガル、南アフリカ、スーダン、タンザニアおよびトーゴの18カ国がFGMを具体的に犯罪化する法律を制定している。チャド、コンゴ民主共和国、ガンビアおよびモーリタニアでは具体的な規定を制定していないが、FGMは刑法上で罰せられ得る。刑罰は最小の3ヶ月から最大の終身刑まで様々であり、多くの国が罰金も科している。しかしながら、ケニアを除いて、上述のほとんどの国でFGMの委任について有罪判決がなく、ほとんどの場合において、一度も告訴が行われていない。英国内務省「女性性器切除(FGM)」(2008年6月20日)を参照のこと。

取り扱われるべきである。ある難民がFGMの加害者であったかどうかに関わらず、第三国定住は依然として極めて重要な保護ツールであり、実際には、存在する唯一の恒久的解決策であることもある。FGMの対象となった少女や女性はその家族構成員の行為によってさらに罰せられるべきではなく、第三国定住において加害者である家族構成員の優先順位を下げることによって、少女・女性の家族統合の権利が侵害されるべきではない。

第三国定住は、FGMの危機に瀕した少女にとって適切な保護ツールであることがある。しかしながら、ケースは文脈において注意深く評価されなくてはならず、子どもを家族から離すことが検討されている場合には、最善利益認定が必要となる。

### 5.3.4 性およびジェンダーにもとづく暴力(SGBV)の加害者

難民は性およびジェンダーにもとづく暴力から保護されなければならない。難民が性およびジェンダーにもとづく暴力(SGBV)の加害者である場合、UNHCRは受入国に対してこれら加害者の責任を問うことを推奨している。同時に、UNHCRは、加害者である難民は、難民として国際保護に値することも理解している。<sup>49</sup>

第三国定住は、深刻な保護上のリスクに直面しているまたは脆弱性を持つ難民にとっての保護手段であり、第三国定住の検討の優先順位はニーズにもとづいて決定される。深刻な保護上の問題に直面している難民にとって、その難民がSGBVの加害者とされる人物であれ、加害者とされる人物の家族の一員であれ、第三国定住が、難民とその家族の保護を確保する最も適切な恒久的解決策と判断されることも当然ありうる。

第三国定住は、長期化した難民状態にある難民、または、その他の集団第三国定住の文脈に置かれている難民に対し恒久的解決を提供する手段としても使用される。これらの状況において、UNHCRは、同じような保護の必要性や脆弱性に直面している集団の中で第三国定住の優先順位を評価する。したがって、第三国定住のオペレーションを実施するとした場合、UNHCRは、SGBVに関する疑惑が存在する人物に対して第三国定住を検討し、特定の形態のSGBV(とりわけ、家庭内暴力および女性性器切除(FGM)などの有害な伝統的慣習)が集団内で広く行われていると思われる状況であっても第三国定住の検討を進める。

SGBVの加害者となったことが疑われる難民を第三国定住の候補者として提出するかどうかを判断する文脈において、UNHCRは、保護、適正手続き、家族統合の原則を尊重した公平で一貫した第三国定住アプローチを適用しつつ、第三国定住候補者リストの提出の適切さと第三国定住業務の健全性の均衡を図るよう取り組んでいる。

「第三国定住評価ツール：性およびジェンダーにもとづく暴力(SGBV)の加害者とされる者」<sup>50</sup>は、性およびジェンダーにもとづく暴力を行った疑惑がある難民の

<sup>49</sup> しかし、一定の個人は、第1条F (a)項(「戦争犯罪または人道に対する罪」または第1条F (b)項(避難国外で重大な非政治犯罪を行なった場合)にもとづいて、深刻なSGBV犯罪を理由に、国際保護を受けるに値しないと判断され、国際保護から除外される場合がある。しかし、多くのSGBV犯罪(とりわけ、特に家庭という領域内で行なわれた犯罪)は、人道に対する罪について要求される「文民たる住民に対する攻撃であって、広範または組織的なもの」のレベルには達せず、戦争犯罪とは見なされず、または、避難国内で犯された(そのため、第1条F (b)項に関係しない)ものである可能性がある。より深刻な申立ての中には除外条項の検討を開始させるものもあるが、事務所に持ち込まれる事件の大半は、第1条Fによる除外を根拠づけるものではない。

<sup>50</sup> UNHCR「第三国定住評価ツール：性およびジェンダーにもとづく暴力(SGBV)の加害者とされる者(Resettlement Assessment Tool: Alleged Perpetrators of Sexual and Gender-Based Violence (SGBV))」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a99d2.html>

ケースの評価手続きと、そのケースを第三国定住候補者として提出するかどうか、SGBVの内容のどの部分を提出する第三国定住候補者リストに記載すべきかの判断手続きを統合化するために作成された。

この評価ツールは、最終決定を行なうにあたって、関心対象者に対して国際保護を提供するUNHCRの責任と国際人権法の基本的原則に従って、あらゆる検討事項と手続き上の保障措置が講じられることを確保するための職員に対する指針である。

SGBVを行ったのではないかとの疑惑は、難民にとって深刻な帰結をもたらすことから、疑惑はすべて調査し、根拠があるとされた場合は、その行為および犯罪の性格を十分に解明する必要がある。難民とその家族に対し、第三国定住候補者として受入国に提出するかどうかのUNHCRの決定内容と、その事件についてUNHCRが第三国定住受入国とどのような内容を共有するかを開示しなければならず、これらの決定の意味合いについて個別にカウンセリングを実施すべきである。



### 基本文献

- 機関間常設委員会「女性性器切除の廃絶：機関間常設委員会声明 (*Eliminating Female Genital Mutilation: An Interagency Statement*)」(2008年2月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47c6aa6e2.html>
- UNHCR「有害な伝統的慣習に対するUNHCR政策(付属書) (*UNHCR Policy on Harmful Traditional Practices (Annexes)*)」(1997年12月19日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3efc79f34.html>
- UNHCR「第三国定住評価ツール：性およびジェンダーにもとづく暴力(SGBV)の加害者とされる者 (*Resettlement Assessment Tool: Alleged Perpetrators of Sexual and Gender-Based Violence (SGBV)*)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a99d2.html>

### 5.3.5 複婚

複婚には、1人の夫が2人以上の妻を持つ場合(一夫多妻制)と、それよりまれな例として1人の妻が2人以上の夫を持つ場合(一妻多夫制)とがある。この慣習は、国際人権法の観点から虐待または深刻な差別に対する深刻な懸念を生じさせるとともに、第三国定住にとっても政策策定に困難を生じさせる。

国際法上、複婚制は婚姻における男女の平等の原則を侵害するものと見なされる。規約人権委員会は、一夫多妻制は女性の尊厳を侵害するものであり、許容されない差別として廃止されるべきであると判断している。<sup>51</sup> 女子差別撤廃委員会は、複婚制は女子差別撤廃条約第5条の違反であり、女性とその扶養家族の精神的、財政的福利に深刻な影響を与えると判断している。<sup>52</sup>

<sup>51</sup> 以下の第24段落目を参照のこと。規約人権委員会「一般的意見No. 28: 両性間の権利の平等(第3条)(*CCPR General Comment No. 28: Article 3 (The Equality of Rights Between Men and Women)*)」(2000年3月29日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45139c9b4.html>

<sup>52</sup> 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する国連委員会(CEDAW)「CEDAW一般勧告No. 21: 婚姻と家族関係における平等(*CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations*)」14段落 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd52c0.html>。国連総会「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(*Convention on the Elimination of the All Forms of Discrimination Against Women*)」(1979年12月18日)第5条 A/RES/34/180。 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2244.html>参照。

しかしながら、UNHCRは家族の構成員であることの文化的に多様な解釈を尊重し、複婚家族の構成員の保護を確保することをめざしており、UNHCRの婚姻関係に対する保護該当基準に複婚を認めている。したがって、複婚が契約上有効なものである場合、すべての家族構成員が、第三国定住の検討を含むUNHCRによる援助を受ける資格を有する。扶養関係が存在する場合、とりわけ、子どもが関係する場合、出身国または庇護国の法律に従って有効に婚姻関係が結ばれている場合、UNHCRは、第三国定住において家族の統合を尊重し、促進する。

ほとんどの第三国定住受入国は、そのような婚姻を禁止する国内法を持ち、第三国定住のためにそのようなケースの入国を許可することを拒否している。しかし、国によって、複婚状態にある1人の人物（「パートナー」）だけを法律上の配偶者（「法的に認められた配偶者」）として認める場合がある。多くの場合、そのような第三国定住受入国の法律が、家族が第三国定住を認められるために離散することを選択する原因となることが多い。配偶者たちがパートナーに扶養されている場合、この要件は第三国定住を目的とした扶養家族の離散または遺棄という結果を招く可能性があり、家族統合の権利および子どもの権利と矛盾する。

また、ある難民が1人の配偶者と離別したが、正式に離婚しないまま新たな配偶者と結婚し、その配偶者と同居し、その同居している配偶者のみと第三国定住を果たす場合もある。こうしたケースでは、社会的汚名その他の法的・保護上の問題が発生することがある。これら両方の状況において、庇護国に残された配偶者（たち）と子どもが保護リスクに対してより脆弱となり、別途、第三国定住を実施することが必要となる場合がある。

したがって、家族内に1人のパートナーに扶養される配偶者が2人以上存在する場合、または、離散する配偶者に保護上の問題が生じる可能性がある場合、注意深い検討が必要となる。原則として、UNHCRは、男性と特定の家族構成員だけを第三国定住候補者として受入国に提出するために、妻の中から1人だけが選ばれ、その一夫多妻家族の結合がリスクに晒される状況を避けるべきである。

しかしながら、UNHCRは関心対象者のために恒久的解決を模索する責任を有している。また、複婚家族の中に、第三国定住の検討を必要とする保護ニーズまたは脆弱性を抱えている難民が存在する状況もありえる。複婚家族内の難民の第三国定住にともなう特有の深刻な保護上の社会的、法的障壁を踏まえ、複婚家族の難民の第三国定住のニーズを評価する際には、それ以外の検討や手続き上の保障措置が必要となる。重要な検討事項には、家族の現在の構成および家族統合の原則、子どもの最善の利益、保護ニーズ、各家族構成員の意思およびインフォームド・コンセント、第三国定住受け入れ候補国の法制度が含まれる。

UNHCRの「第三国定住評価ツール：複婚家族」<sup>53</sup>は、複婚家族の第三国定住の検討を評価するUNHCRの手順を統合化し、第三国定住候補者リストの提出が決定された場合の手続きについて職員に助言を与えるために作成された。

家族統合を維持し、法的に認められていない配偶者や子どもが保護リスクに対してより脆弱にならないようにするために、UNHCRは、1つの複婚家族を2つまたは3つの案件に分け、特定の第三国定住受入国の要件を満たすよう、それらのケースを

<sup>53</sup> UNHCR「第三国定住評価ツール：複婚家族(Resettlement Assessment Tool: Polygamous Families)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a9032.html>

相互参照すべきケースとして提出することを検討することがある。

2つに分けた案件のうち一方の案件だけが受け入れられ、他方が受け入れられない事態を避けるべきであるとUNHCRが考える場合、法的に認められた配偶者とその他のパートナーとを受け入れうる同じ国に対し、法的に認められていない配偶者とその子どもも受け入れる必要があることを訴えることが重要である（同じ地方自治体またはコミュニティが望ましい）。子どもが片親と離別する事態を避けるため、最善利益認定を実施することにより、子どもが両親のもとにとどまる権利を擁護することも考えられる。<sup>54</sup>

第三国定住を実現するため複婚家族を複数のケースに分け相互に参照できる形で提出するという手続きは、パートナーと配偶者間の扶養関係の実態、子どもの最善の利益、そのようにケースを分けて第三国定住の候補者として受入国に提出されることに対する配偶者全員の同意、そして最も重要なこととして、入国時に法的に配偶者として認められていない配偶者はその後も法的に配偶者と認められないことへの了解、第三国定住受入国における自らの権利および子どもの権利に対する影響の理解合意にもとづくものでなければならない。

複婚家族ケースの申請に関する実務指針については、7.3.6および7.4.4を参照のこと。

### 5.3.6 児童婚

児童婚、または、少なくとも一方が18歳未満である者の結婚は、有害な伝統的慣行であると見なされる。<sup>55</sup>しかし、児童婚は世界の多くの場所、特にサハラ以南のアフリカ、東南アジアおよび中東およびアフリカおよびアジアの他の地域のいくつかのグループにおいては一般的である。国際人権機関は一貫して、子どもの権利を侵害し、子どもの健康に影響を与える早期結婚など有害な伝統的慣行を終わらせるための措置をとることを各国に要請しており、この義務は子どもの権利条約（CRC）にも組み込まれている。<sup>56</sup>

子どもの難民の保護を促進するため、UNHCR執行委員会は、UNHCRに対し、各国政府、その他の関連機関およびパートナーと協力し、「子どもに対する身体的および精神的な危害および少女および少年に対する異なる影響を考慮し、子どもに有害な伝統的慣行を防止し、根絶するための実効的かつ適切な措置」をとるよう求めている。<sup>57</sup>

児童婚または強制結婚のケースがUNHCRの援助対象になった場合、UNHCRは、当該国の当局およびコミュニティの指導者と協力してそれを防止し、防止できな

<sup>54</sup> UNHCR「子どもの最善利益認定に関するガイドライン（UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child）」（2008年5月）41頁、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

<sup>55</sup> 以下を参照。UNHCR「有害な伝統的慣習に対するUNHCR政策（付属書）（UNHCR Policy on Harmful Traditional Practices (Annexes)）」（1997年12月19日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3efc79f34.html>

<sup>56</sup> 以下を参照。国連総会「婚姻の同意、婚姻の最低年齢及び婚姻の登録に関する条約（Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages）」（1962年11月7日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/456d89064.html>また、国連総会「児童の権利に関する条約（Convention on the Rights of the Child）」（1989年11月20日）1577 U.N.T.S. 3, 第24条3項 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

<sup>57</sup> UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論（Conclusion on Children at Risk）」（2007年10月5日）No. 107 (LVIII) – 2007 段落 (h) (vii)、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

かった場合には、子どもの最善の利益が考慮されることを確保するための適切な措置をとる。<sup>58</sup>

防止活動には、以下のものがある。

- 早期結婚の対象となる子どもの保護リスク（暴力および搾取、中途退学、時期尚早な妊娠および関連する健康への影響など）について、両親、少女および少年ならびにコミュニティの他の人々の意識を向上させる
- 少女および少年の教育機会を拡大する
- 収入を生み出す活動により、早期結婚などの収入がないことに対する消極的対処戦略を防止する
- 長期的な保護戦略とコミュニティおよび政府当局との緊密な協力により、国連児童基金（UNICEF）その他の関連パートナーとの協力にもとづき適切な児童保護法を制定し、政策および実務を実行する

アドボカシー、啓発、モニタリングの実施は、児童婚を防止し、対応するためのより広範な子ども保護プログラムの一環として行うべきである。しかし、児童婚は広範に渡り、文化的・社会的慣行や考え方に深く根付いている可能性があり、時間をかけて取り組まない限り変えることは難しい。そのため、児童婚をなくすことはきわめて困難といえる。さらに、児童婚の個別ケースへの介入は、子どもにとってより望ましい代替措置が存在しない場合もあるために、必ずしも解決に結び付くとは限らない。

「虐待、放置、搾取、暴力のリスクや兆候があり、子どもが切迫した危機に瀕している」ということが明らかである場合、避難家屋に匿ってもらうなど、子どもの安全を確保するために措置を講じるべきである。最善利益認定により、「養育状況」が子どもの最善の利益に合致するものかどうか判断する必要がある。既婚の子どもは、両親による養育、保護および支援がないことが多い。そのような子どもは、様々なリスクに直面している保護者のいない子どもと見なされるべきである。時として、家族の仲介または支援が子どもを再統合する助けとなる場合もあるが、適切な解決策を見出すことが非常に困難な場合もある。最善利益認定は、子どもにとって最も有害ではないものを判断するものでしかない可能性もある。

ケースはそれぞれ異なるため、ケースバイケースで評価する必要がある。また、すべての決定と手順は子どもの最善の利益の原則を指針とすべきである。ただし、以下の一般的な考慮事項を評価すべきである。

- 結婚している子どもの年齢と成熟度
- 子どもと成年配偶者の年齢差
- 子どもに対する虐待、放置、搾取または暴力の兆候
- 結婚期間、結婚や駆け落ちをめぐる状況
- 結婚が正式なものかどうか（状況によっては、結婚を正式なものにすることによって、ある種の利益を受ける資格が得られるなど、少女の状況が改善する場合がある）
- 配偶者から離別することになった場合、子どもがどのようなリスクや帰結に直面する可能性があるか

<sup>58</sup> UNHCR「女性と少女の保護に関するUNHCRハンドブック（UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls）」（2008年1月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>

- 結婚および離別・離婚の年齢に関する国内法（出身国、庇護国および第三国定住受入候補国）
- 婚外子に対して現在提供されている支援
- 少女である母親に子どもがいる可能性

### 第三国定住の文脈における結婚している子どもに対する最善利益確保プロセス

UNHCRは、第三国定住を正当化するやむを得ない保護リスクが存在し、第三国定住が子どもの最善の利益に合致するものでない限り、通常、結婚している子どものケースを第三国定住の候補者として提出しない。以下の状況では、最善利益評価または完全な最善利益認定を実施しなければならない。

- **配偶者が2人とも子どもであり、親や養育者なしで第三国定住を検討されている場合、この2人はいずれも養育者から分離された子どもと見なされ、個別の最善利益認定が必要となる。**
- **配偶者が2人とも子どもであり、親または養育者といっしょの第三国定住を検討されている場合は、最善利益評価のみが求められる。**
- **成人と結婚した子どもは、状況および上記に列挙した一般的考慮事項に応じて最善利益評価が最善利益認定のいずれかが必要である。**
- **配偶者が二人とも子どもで二人のあいだに子どもがいる場合、最善利益認定プロセスでその子どもの最善の利益を考慮すべきである。**

「第三国定住評価ツール：結婚している子ども」<sup>59</sup>は、児童婚状態にある難民の保護ニーズ、法的状況、社会的文脈を評価し、第三国定住が最善の利益に合致すると判断された児童婚状態にある子どもの第三国定住候補者リスト提出を進めるにあたり、UNHCR職員の参考となることを意図したものである。児童婚に関する保護上の考慮事項および最善利益認定の要件は、本ハンドブックの5.5.2でも議論されている。

以下の場合、結婚している子どもの難民を配偶者と一緒に第三国定住候補者リストに載せて提出することが必要な場合がある。

- 結婚している子どもの難民が切迫した保護ニーズや脆弱性を有しているか、あるいは
- 結婚している子どもの難民を扶養している難民家族の構成員が切迫した保護ニーズまたは脆弱性を有している場合であって、
- 個々の保護ニーズまたは脆弱性を解決するために第三国定住が最適な選択肢であると判断され、
- 結婚している子どもの難民が配偶者といっしょに第三国に定住することを望んでおり、
- 最善利益評価または正式な認定（最善利益認定）により、子どもの難民を配偶者と共に第三国定住候補者として提出すべきであると判断された場合

<sup>59</sup> UNHCR「第三国定住評価ツール：結婚している子ども(Resettlement Assessment Tool: Married Children)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/4dc7a79f2.html>

最善利益評価および最善利益認定プロセスを通じて、結婚している子どもの難民の第三国定住が必要と勧告されるのは以下のような場合と考えられる。

- 家族統合を維持し、子どもの両親または法的後見人からの分離を防止する必要がある
- 子どもが18歳になり、第三国定住の候補者として受入国に提出できるようになるまで待たなければならないことで難民またはその子どもの家族の中の誰かが保護リスクに対してより脆弱になるのを防止する必要がある
- 子どもを性およびジェンダーにもとづく暴力またはその他の人権侵害から保護する必要がある

## 家族統合の検討

家族統合の原則は、国際法上の子どもの権利を侵害しない程度においてのみ適用されるべきである。子どもの権利条約において、子どもは、父母を知りかつその父母によって養育される権利を有し、その意思に反してその父母から分離されるべきではなく、子どもの最善の利益に反すると決定された場合を除き、父母との関係および直接の接触を維持する権利を有する。<sup>60</sup> 分離は、子どもの最善の利益に合致する場合に限られる。

子どもの利益は、難民となった子ども、そしてその子どもがさらに子どもを産み、育てている場合はその子どもを含め、両方の最善の利益を評価するプロセスにおいて、最優先されるべきである。結婚している子どもの難民に子どもがいる場合、これらの子どもの家族統合の権利および父母から分離されない権利も主要な考慮事項である。

家族統合は、ケース構成および恒久的解決策を判断するにあたり従うべき原則であるが、児童婚の文脈においては、子どもに配偶者またはその他の家族構成員によるSGBVの危険がある場合、家族統合を維持することまたは家族再統合を促進することが、必ずしも子どもの最善の利益に合致するものでないことがある。

したがって、第三国定住が、結婚している子どもにとって最適解決策であるかどうかに関する判断を行なうにあたり、すべての保護上の懸念を注意深く特定し、対処しなければならない。

## 5.3.7 HIVおよびAIDS

ヒト免疫不全ウイルス（HIV）および後天性免疫不全症候群（AIDS）の難民保護への影響は、依然として懸念事項である。UNHCRは、恒久的解決へのアクセスを含めて、難民保護と人権の原則がどのようにHIVやAIDSとともに生きる人々に適用されるかについて見解を明確化してきた。

<sup>60</sup> 児童の権利に関する条約(1989年11月20日の国連総会決議44/25により採択、署名、批准、加入のために公表。第49条にしたがい、1990年9月2日に施行)第7条、第9条および第10条。

## HIV/AIDSおよび難民、国内避難民、その他の関心対象者に関する要点10 項目<sup>61</sup>

1. **差別されない**：HIVに感染している人々、AIDSを発症している人々は、差別や汚名を受けることなく、尊厳ある生活を送る資格を有する。
2. **HIV治療、AIDS治療へのアクセス**：難民、国内避難民その他のUNHCR関心対象者は、他の人々と同様に、「到達可能な最高水準の身体および精神の健康を享受する権利」の利益を享受する。
3. **庇護手続きへのアクセスならびに追放および送還からの保護**：庇護希望者のHIVの状態は、庇護手続きにアクセスする際の障壁とならない。HIV状態は、ルールマンから保護される権利を停止する根拠とはならない。
4. **恣意的な拘禁および移動の自由に対する違法な制限からの保護**：HIV感染者、AIDS罹患者の拘禁または移動の自由に対する制限は、単にHIVに感染しているまたはそれが疑われることをもって行われる場合は、自由と身体に対する基本的権利、移動の自由の権利の侵害にあたる。
5. **秘密保持およびプライバシーの尊重**：原則として、個人情報に秘密であり、当該個人の同意なしに共有すべきではない。これには、その者の健康状態に関するデータも含まれる。
6. **自主的カウンセリングおよび検査（VCT）の提供**：VCTプログラムは、人々にHIVに関する正確な情報を提供することにより、HIV感染を防止するにあたって重要な役割を果たす。
7. **強制的検査からの自由**：強制的HIV検査は関連する人権基準に反する。そのため、UNHCRは、庇護希望者、難民、国内避難民その他の関心対象者に対する強制的HIV検査に明確に反対する。
8. **恒久的解決へのアクセス**：恒久的解決の達成は、難民または家族構成員のHIV状態によって損なわれるべきではない。第三国定住の文脈において、UNHCRは、HIV検査を第三国定住の前提条件とすることに反対するが、第三国定住受入国の中には、HIV検査を含む出発前の健康診断を義務づけている国もある。検査を行なう場合は、人権が尊重されるべきであり、自主的なカウンセリングおよび検査の基準が満たされるべきである。HIV陽性またはAIDSに罹患している人の入国を拒否する場合、第三国定住ケースには自動的な免除を交付すべきである。
9. **女性、少女および少年のHIVに関連した保護ニーズ**：女性および少女はHIVおよびAIDSにより不当な影響を受ける。いっそう暴力を受けやすくなるといった、彼女たちが直面する保護問題において、ジェンダー間の不平等が重大な役割を果たす恐れがある。性的暴力や身体的暴力、搾取から彼女たちが保護されるよう適切な措置を講じる必要がある。
10. **HIV情報および教育へのアクセス**：健康に対する権利には、HIV治療へのアクセスのみならず、HIV関連の教育へのアクセスも含まれる。

<sup>61</sup> UNHCR「HIV/AIDSと難民、IDP、その他関心対象者の保護に関する覚書(Notes on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and other Persons of Concern)」(2006年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4444f0884.html>

第三国定住を求める核となる理由がHIV状態と無関係な場合、HIVに感染しているという事実が、第三国定住に悪影響を与えるべきではない。国によってHIVに感染している場合、第三国定住から除外する場合があるが、それらの人々が正当な庇護ニーズを有している場合、治療やケアにともなう将来のコストに対する懸念よりも庇護の必要性が優先することをUNHCRは強調している。

治療へのアクセスおよび第三国定住を目的としたHIV検査を含めたHIV検査、カウンセリング問題については、「難民に対する抗レトロウイルス薬治療政策」<sup>62</sup>および「保健医療施設におけるHIV検査およびカウンセリング」<sup>63</sup>に関するUNHCRの政策が指針となっている。第三国定住候補者リスト提出に関する考慮事項については、6.4.3を参照のこと。

第三国定住受入国の中には、HIV検査を含む出発前の健康診断を義務づけている国がある。UNHCRとIOMは、第三国定住に関連したあらゆるHIV検査について以下のことを要請している。

- 3つのC（インフォームド・コンセント（Consent）、秘密保持（Confidentiality）、カウンセリング（Counselling））の条件を満たすこと
- 庇護を求める権利および恒久的解決としての第三国定住の提供の障壁とならないこと
- 適切な検査前および検査後のカウンセリングを含む十分な資源および質の保証をともなうこと<sup>64</sup>

主な懸念分野は、プライバシーに干渉されない権利とHIV感染の有無に関するすべての情報を漏えいされない権利を尊重する必要性である。HIV検査の結果の秘密が守られ、当該個人がインフォームド・コンセントを与えないかぎり、家族構成員、業務実施のパートナー、UNHCR職員といった第三者と共有されないようにするための手続上の保障措置を整備すべきである。<sup>65</sup>

子どもには、最善の利益が保護され、強制的HIV検査などの手続きに付されないようにするために特別な注意が必要である。子どもの権利委員会は、各国に対し、いかなる状況においても子どもに強制的HIV検査を課すことを控えなければならないと明示的に表明し、それが行われないよう防護措置を講じることを求めている。

また、子どもの権利委員会は、医療環境においても、子どもはプライバシー権を有すると繰り返し述べている。しかし、カウンセリングと検査は、子どもの能力が変化するものであることにしかるべき注意を払わなくてはならない。また、子どもの最善の利益に適用することを条件として、また当該国の該当する法律の規定に従い、

<sup>62</sup> UNHCR「難民に対する抗レトロウイルス薬治療政策（Antiretroviral Medication Policy for Refugees）」（2007年1月17日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b4af612.html>

<sup>63</sup> UNHCR「難民、国内避難民その他のUNHCR関心対象者に対する医療施設におけるHIV検査およびカウンセリングに関するUNHCR/WHO/UNAIDS政策表明（UNHCR/WHO/UNAIDS Policy Statement on HIV Testing and Counselling in Health Facilities for Refugees, Internally Displaced Persons and other Persons of Concern to UNHCR）」（2009年）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b13ba212.html>

<sup>64</sup> UNHCR「UNAIDS、IOM - 第三国定住の文脈におけるHIV検査に関する共同声明（UNAIDS、IOM - Joint Statement on HIV Testing in the context of resettlement）」（2006年）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46822d001c.html>

<sup>65</sup> 以下を参照。UNHCR「UNHCR秘密保持ガイドライン（UNHCR's Confidentiality Guidelines）」（2001年8月1日）IOM/71/2001 - FOM/68/2001（内部用）<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html> およびUNHCR「HIV/AIDSと難民、IDP、その他関心対象者の保護に関する覚書（Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and other Persons of Concern）」（2006年4月5日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4444f0884.html>、IOM 30/2006 - FOM/30/2006（2006年4月5日）（内部用）<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/44ae7ca20.html>

通常親の同意が必要とされる。子どものHIV感染の有無に関する情報は、子どもの同意がないかぎり、両親を含め、第三者に開示されるべきではないが、このことは、当然、子どもの年齢、成熟度、子どもの最善利益認定に依存する。<sup>66</sup>

## 5.4 第三国定住ニーズ特定プロセス

第三国定住を必要とする難民の効率的かつ効果的な特定は、難民保護の連続性を確保するために不可欠である。第三国定住を保護手段と包括的な恒久的解決戦略の一環として使用することにUNHCRが高い優先順位を与えていることを踏まえ、各国のUNHCR事務所は、計画立案プロセス全体の不可分な要素として、将来を先取りした第三国定住計画立案作業を毎年実施している。各国のUNHCR事務所は、難民集団ごとのおおまかな難民第三国定住ニーズと次年の難民第三国定住ニーズ、さらにそのニーズを答えるために必要なUNHCRの処理能力を予測する。各事務所の包括的ニーズ予測に第三国定住計画立案を反映させ、第三国定住活動が孤立して行われるのではなく、他の保護分野で行なわれる業務と連携して行なわれるようにすべきである。<sup>67</sup>

UNHCRの各事務所は、系統的に保護ニーズを特定することによって恒久的解決戦略を策定するために必要なデータを提供することをめざしている。原則として、様々な部署が難民のニーズを全体的に把握しようと努力することが最も有効なデータ収集活動である。第三国定住を必要とする難民を特定することは、多くの結果の1つである。

### a. 初期時点での第三国定住ニーズの特定

初期時点での第三国定住ニーズの特定の主たる経路は次の2つである。

1. **戦略的計画立案** 「プログレス」や「フォーカス」<sup>68</sup>といったツールを通じた戦略的計画立案により、ニーズの概要を特定し、将来を先取りした恒久的解決策の計画立案を通じて、今年だけでなく来年以降のオペレーションにおける第三国定住ニーズの全体像を提示することができる。
2. **個別特定** 参加型アセスメントの利用、「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」<sup>69</sup>、パートナーまたはUNHCRの他の部署（保護部またはコミュニティ部など）からの第三国定住検討照会を通じた個別特定により、登録データを拡大し、第三国定住の検討に付すべき最も脆弱な人々を特定することができる。

<sup>66</sup> 以下を参照。子どもの権利委員会「HIV/AIDSと子どもの権利に関する一般的意見No.3 (General Comment No. 3 on HIV/AIDS and the rights of the child)」(2003年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538834e15.html> 22-24段落

<sup>67</sup> UNHCRは毎年、計画立案、報告および実施に関する指示と指針を出している。これらの指示は、UNHCRのイントラネット(内部用)で閲覧できる。

<sup>68</sup> 「フォーカス」とは、現地オペレーションの分現場における散型予算編成、モニタリングおよび報告書作成のためにUNHCRで使用されるRBM (Results Based Management)ソフトウェアである。

<sup>69</sup> UNHCR「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール(The Heightened Risk Identification Tool)」(2010年6月)第2版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> ユーザーガイド <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

## b. 受入国に提出する第三国定住候補者リストに向けたケースの特定

受入国に提出する候補者リストのための個別ケースを最終的に特定するには、難民が6章で詳細に議論する第三国定住の候補者のカテゴリーのいずれかに該当することを確認するためのもう1つのステップを経なければならない。

本節では、実効的なケース特定・照会システム、ニーズのマッピングおよびプロフィール作成、パートナーとの提携を含めた特定手段・特定手法を確立するための重要な検討事項と、保護戦略、恒久的解決戦略全体の中に第三国定住の将来的計画を位置付けていくための検討事項全体について概説する。

### 5.4.1 特定システムの確立

UNHCRが恒久的解決に対する包括的アプローチの策定を重視し、第三国定住の戦略的活用が拡大するにつれ、ニーズの効果的な特定方法を求める声が高まってきた。

各国のUNHCR事務所は、それぞれの状況に応じて、第三国定住を必要としているケースをどうすれば適切かつ効果的に特定できるか検討しなければならない。難民キャンプでは、都市部などのようなあまり組織立っていない環境とは異なる特定を行ううえでの障壁がある。また、職員は、個別に認定された難民に対しては、集団認定された難民とは異なるアプローチを取る必要がある。特定システムは、UNHCRまたはパートナーによって組織されるその他の活動（たとえば、登録、証明文書の更新、カウンセリング、ワークショップなど）と連動させることにより、人材が限られていても導入することができる。

特定システムは、個々のオペレーションの文脈に沿って、非現実的な期待や不正、想定外の二次的移動、第三国定住実施に対する一貫性のないアプローチなど、事前計画を欠く第三国定住実施に付随するリスクを最小限に抑えるよう考案・実施すべきである。また、UNHCRとパートナーが、第三国定住が必要なケースを将来的、組織的に特定し、自身のニーズを伝えるのが最も困難な状況にある難民を含め、深刻な危害のリスクに瀕している難民を早期に特定できるものであるべきである。また、特定システムは、事務所および地域の保護および恒久的解決の戦略全体に統合すべきである。

UNHCRは、難民の主観的な願望ではなく、難民の第三国定住の客観的なニーズにもとづいて、第三国定住に適する難民を特定している。特定は、受入国、第三国定住受入国、その他のパートナーまたはUNHCR職員など、特定のアクターの願望にもとづくべきでない。ニーズにもとづく特定とは、予想される事務所の処理能力、第三国定住枠の推計、第三国定住受入国が導入している（公式または非公式の）追加的要件、庇護国によって課される制限によって特定が制限されるべきではないことも意味している。UNHCRは、第三国定住を成功させるため庇護国および第三国定住受入国と協力しなければならないが、それらの国はUNHCRの特定プロセス自体に影響を与えるべきではない。

指定された職員が、第三国定住を目的とした特定努力すべてを監督する。第三国定住分野とその他の業務分野（保護部門、フィールド部門、コミュニティ部門）間

の相乗効果を最大化させ、ケース管理と難民に対する恒久的解決策探究を強化するため、相互に働きかけ合う職場環境とチーム力を涵養すべきである。また、ニーズを特定するためUNHCR職員がNGOその他の外部パートナーと協力し、連携することも不可欠である。第三国定住を必要とする難民の特定には様々なアクターが関与すると考えられるが、透明で一貫性のある特定を確保するには、これらのアクターを、第三国定住のアカウントビリティを負うUNHCRの職員と、各UNHCR事務所の上級管理者がしっかりと管理・モニタリングすることが不可欠である。

ニーズ評価とその後の第三国定住ニーズ特定にはいくつものパートナーが関与することからすれば、定期的かつ実効的なコミュニケーションが活動の連携に役立つだろう。また、特定プロセスをしっかりと記録し、「第三国定住に関するベースライン標準運用手順」<sup>70</sup>に従って透明性の高い特定手順を策定、実施することも極めて重要である。不正や濫用のリスク、難民や職員の安全が脅かされるリスクを緩和するための予防措置を、あらゆる特定メカニズムに導入する必要もある。しかし、そのようなリスクに対する恐怖心が、第三国定住に取り組む妨げになってはならない。第三国定住を必要とする難民を特定するための実効的なシステムを確立することこそがそのようなリスクを緩和することにつながる。



第三国定住は、事務所および地域の保護・恒久的解決戦略全体に統合しなければならない。特定システムは、一貫性のある第三国定住の実施を確保し、不正や濫用などのリスクを緩和するよう設計しなければならない。

## 5.4.2 オペレーション計画立案における第三国定住の先取りの計画立案

関心対象者集団のニーズを評価し、関心対象者集団の状態と状況に変化をもたらす最適な戦略と手段を構想することは、UNHCRの保護プロセスの中核であり、したがって、一人ひとりが、オペレーションのマネジメントとオペレーションチーム全体に十全な関心を寄せ、関与している。第三国定住を事務所の計画立案プロセスと保護戦略全体に組み込むことは、すべての恒久的解決策を包括的に評価し、第三国定住が他の活動に悪影響を及ぼす、あるいは逆に他の活動が第三国定住に悪影響を及ぼすのを緩和するのに役立つ。

「フォーカス」を使った地域内および国内の年間事業計画立案プロセスのために、UNHCRチームは、関心対象者集団が抱える保護問題とニーズを包括的に評価し、その結果を「簡易保護評価」として記録している。これらの結果は、オペレーション計画を構想、策定するために分析される。関心対象者集団にとって最適な目標を選択し、当該集団のための保護・解決戦略を策定、見直すことは、計画立案プロセスにおける最も重要なステップである。恒久的解決策戦略は地域の文脈をふまえて立案したときに最も効果的なものに仕上がることが多いため、評価段階での近隣の出身国、庇護国のUNHCR事務所と対話することで、移動の原因、恒久的解決の模

<sup>70</sup> UNHCR「第三国定住に関するベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」改訂版(2011年)(内部用) <http://swigea56.hcmnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

索に付随する問題が、一貫したやり方で包括的評価に反映されるのに役立つ。第三国定住を実現するための先取りのな計画立案は、この年間計画立案プロセスの不可分の一部であり、その立案プロセスを通じて、世界全体の第三国定住のニーズを包括的に評価し、それに取り組むことができる。

**簡易保護評価**は、関心対象者集団のタイプごと（難民、無国籍者、帰還民および国内避難民）に、それぞれが直面している主たる保護上の問題を簡潔に説明することを意図しており、オペレーション計画立案のベースラインとしても利用できる。オペレーションのターゲットは、ベースラインとUNHCRが許容可能な最低基準と見なす状態との間の隔たりを埋められるように設定し、最終的な効果は、これらの隔たりがどれだけ埋められたかによって測られる。評価における指標の使用は、結果重視のマネジメントにおける基本である。

自分たちがかかわっている関心対象者集団にとっての恒久的解決の可能性の1つとして第三国定住を挙げている各国のUNHCR事務所は、第三国定住ニーズ全体、当面の第三国定住ニーズ、保護・恒久的解決戦略、処理能力および制約について分析することが求められる。そして、様々なデータ源に依拠し、標準的な方法にしたがって、国別オペレーション実施計画に翌暦年に第三国定住を必要とする難民の数を算出する。各事務所は、その計画年にケースを処理するために必要な事務所の能力を推定または予測するよう要請される。ただし、第三国定住ニーズ全体は、事務所の処理能力ではなく、実際の第三国定住ニーズにもとづいて予測し、該当する場合には、第三国定住の戦略的活用を組み入れて予測する。各国のUNHCR事務所は、保護枠組み内、解決戦略内でどのように第三国定住を使用するかを分析した結果、第三国定住実施上の考慮事項と制約、特定された第三国定住ニーズと処理能力などの情報を提出することを要請される。<sup>71</sup>

## UNHCR世界第三国定住ニーズ推計

提供された情報は、関係部署・地域拠点・事務所との緊密な協議の下、第三国定住部によって、翌暦年の国別オペレーション実施計画における第三国定住ニーズを報告する「UNHCR世界第三国定住ニーズ推計」にまとめられる。この文書は、UNHCRの世界中の第三国定住事業の根拠と対象範囲を示すものであり、UNHCRが第三国定住オペレーションを立案するためのカギとなる文書である。この文書は、第三国定住受入国やNGOパートナーと共有され、第三国定住ニーズ、優先順位、プログラム実施においてギャップや障壁が出てきそうな分野について意見を交換する際、中心的に参照される文書として活用されるとともに、翌暦年における割り当て数と資源配分を、情報にもとづいて決定することを可能にする。

<sup>71</sup> 年間計画立案作業に関する指示とガイドラインについては、UNHCRイントラネットを参照のこと。

## 5.5 ニーズ特定に役立つ手段と手法

第三国定住の計画立案を含め、世界レベルでのオペレーション計画の立案は、個別オペレーションからの質の高いデータが得られるかどうか大きく依存している。「プログレス」データベースの開発は、登録のためだけでなく、第三国定住を含む保護入りを管理するために不可欠な資源をUNHCRに提供している。

それ以外にも、UNHCRは、長年にわたって評価、参加型計画、戦略的検討、年齢、ジェンダー、多様性分析、キャパシティ・ビルディングを強化し、資金調達メカニズムを増強するために様々なツールを開発してきた。これらはすべて、ニーズを特定し、それにより良く対処するためのUNHCRの能力を向上するために役立ってきた。

推計自体は、様々な情報源からのデータ収集とそれにもとづく分析と解するのが最も適切な理解である。データの収集源は、報告書、難民、政府パートナー、NGOパートナー、視察にくる専門家、コミュニティの代表、登録情報やプロフィール作成情報、ある集団における特定の小集団の状況に関する系統的な研究、定期的に現地を訪問した際にUNHCR職員が直接見聞きした内容などである。

個々のオペレーションでは、質の高い登録データから始まり、オペレーションの対象となる関心対象集団と個人々のニーズに関する質の高いデータを収集・管理しなければならない。登録データは、理想的には「プログレス」(または、「プログレス」のないオペレーションについてはそれに代わるオペレーション独自のデータベース)に保存し、更新すべきである。

第三国定住ニーズその他の保護ニーズの予測は、「プログレス」、その他のデータベースを効果的に使用できるかどうか、難民との参加型アセスメント、関心対象者とのその他の交流において適格な情報が収集されるかどうかによって変わってくる。年間簡易保護評価は、将来の計画立案における重要な情報源であるが、これらの情報源をさらに詳しく評価し、個別ケースの特定に役立てることもできる。また、「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」(HRIT)<sup>72</sup>の使用や実効的な事務所内部、事務所外部からの検討照会システムを確立することは、第三国定住を必要とする脆弱な難民を的確に特定するのに役立つ。特定されたケースについて適切に措置が講じられるようにするための効果的なケースマネジメントの枠組みも整備する必要がある。組織間でのそうしたニーズ特定の試みの1つとして、ある集団の心理社会的ニーズの特定などが考えられる。この点に関連し、UNHCRを含む機関間常設委員会が、有益な資料である「緊急事態における精神衛生および心理社会的支援に関するIASCガイドライン」<sup>73</sup>を公表している。

以下の節では、データ収集とニーズ評価に活用できるUNHCRの各種ツールおよび手法について検討する。情報源には、以下のものが含まれる。

<sup>72</sup> UNHCR「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール(The Heightened Risk Identification Tool)」(2010年6月)第2版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> ユーザーガイド <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

<sup>73</sup> 機関間常設委員会「緊急事態における精神衛生および心理社会的支援に関するIASCガイドライン(IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings)」(2007年6月20日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c0312d2.html>

- 「プログレス」および登録データ
- 参加型アセスメント
- 内部報告書およびパートナーからの報告書、対話
- 「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」(HRIT)からのデータ
- 内部および外部検討照会システム

## 5.5.1 特定の出発点としての登録

とりわけ重要な情報源は、登録データである。登録とは、個人および家族の詳細を収集し、記録する体系的な方法である。登録データは、個人を特定し、個人の身元を確認し、または、個人の難民またはその他の地位に関する情報を提供するために使用される。このデータは、関心対象者集団を個別に知るための主要な手段であり、それゆえ実効的保護の基本となる。

UNHCRの登録基準は、核となる一連の情報を、関心対象者集団のすべての各構成員について、可能な限り早く、理想的には関心対象者の到着から3ヶ月以内に収集することを求めている。しかし、登録のタイミングや範囲は、難民の状況によって異なることがある。難民の大量流入を扱う際には、登録はすべてごく基本的な内容にとどまる可能性が高い。治安状況などのその他の問題も、登録データを取得することを困難にすることがある。当初の登録には、難民集団の年齢、ジェンダー、家族の数の統計など、基本的な事実が対象となる。他にも、庇護国における滞在期間、国籍、民族および宗教的特徴といった要素が収集されることもあり、そして、可能であれば、生計を立てる手段、居住地および特別なニーズといった要素も収集する。

登録により、第三国定住担当職員は、少なくとも難民集団に関する基本的な背景データに接することができる。さらに詳細な登録データ（つまり、保護および援助に関する個々のニーズについて）が収集されている場合は、保護介入の必要性のみならず、将来第三国定住の必要性を検討すべき難民を特定することが可能かもしれない。登録データが詳細であるほど、特定は容易になる。

UNHCRは、庇護国の政府、その他のパートナーとともに登録を行う場合もあれば、協力相手がNGOだけという場合もある。「第三国定住の理解に関する多面的枠組み」<sup>74</sup>は、第三国定住にとっての難民登録の重要性と難民登録がすべての難民集団についてなぜ必要かを詳しく述べている。

登録は、原則として継続的プロセスであり、登録した個人または家族／世帯に関するデータ、個々のニーズに関するデータを継続的に確認し、変化があった場合は登録を行う。データの確認は、集団に大きな変化があったと考えられる場合、その他の理由で登録データが正確でないと思われる場合、特に重要である。データの確認は、主たる申請者と家族構成員全員に関する情報の正確性を確保し、不正確な記載を防止するため、第三国定住検討照会プロセスのすべての段階においてとりわけ重要となる。

<sup>74</sup> UNHCR「第三国定住に関する理解に関する多面的枠組み(Multilateral Framework of Understandings on Resettlement)」(2004年9月16日)FORUM/2004/6、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a.html>

アップデートされた正確な登録データは、誰がリスクに直面しており、それぞれどのようなニーズを抱えているか特定するのに役立つ。正しい登録データは、ルールマン（迫害地への送還）、SGBV、違法な拘禁、在留資格の有無を理由とした長期収容、強制徴用といった保護上の懸念から人々を守るために役立てることができる。

登録は、危機に瀕する可能性のあるグループと彼・彼女ら固有のニーズを特定するのにも役立てることができる。安否調査、法的代理および家族再統合などの個々の保護プログラムは、現状に関する信頼できるデータがあって初めて適切に実施することができる。登録は、出生、死亡、結婚、離婚、新たな到着および出国などの基本的な情報を、時間の経過とともに変化するのに応じて記録・更新する継続的なプロセスである必要がある。

## 「プログレス」および登録のためのUNHCRハンドブック

UNHCRは、世界レベルでのデータ管理において著しい発展を遂げている。UNHCRのデータベースである「プログレス」は、登録のためだけでなく、第三国定住活動の管理のための主要なツールである。その起源は「プロジェクト・プロフィール」であり、それはUNHCR執行委員会の「難民および庇護希望者の登録に関する結論」（第91号、2001年）<sup>75</sup>で合意された登録基準を実施に移すために開始された。プロジェクトの目標は、関心対象者のUNHCRへの登録プロセスを支援するための統一基準、手続きおよびツールを開発することにあった。また、データ収集、文書化および管理を網羅する統合アプローチにもとづく包括的システムの確立もめざしていた。2003年、「UNHCR登録ハンドブック」の暫定版が公表された。これは、このプロジェクトのもう1つの有益な成果であり、これにより、世界規模でより一様な登録基準をサポートすることができるようになった。<sup>76</sup>

UNHCRは、UNHCRの活動すべてのニーズを視野に入れて登録データが収集されるよう努力してきた。しかし、データの有用性を最大限高めることは、その後の第三国定住に関する業務において、決定的な重要性を持っている。第三国定住担当職員は、他の部署と実効的な連絡体制を築き、登録の設計と実施段階において早期かつ定期的な協議がもたれるよう確保する必要がある。

「UNHCR登録ハンドブック」は、登録について3つの大まかなレベルを規定している。各レベルは、収集されるデータの量、一般プロセスが尊重される程度、事業実施上の基準の順守の程度を基準に区別されている。レベルは、相互排他的または厳格なカテゴリーではなく、むしろ、時間の経過とともに事業の登録戦略がどのような変遷を経ていくべきなのかを示唆している。

<sup>75</sup> 執行委員会結論第91号(LII)「主要な保護ツールとしての早期登録の基本的な重要性および難民および受入国、とりわけ大量流入および長期化した難民状況に直面する発展途上国において庇護希望者を登録・文書化するにあたり物質的、財政的、技術的および人的資源の果たす決定的な役割についてあらためて表明し、この文脈において、プロジェクト・プロフィールの下での登録および文書化活動の継続的展開によって示される登録分野で達成された著しい進展を歓迎し、国家およびUNHCRに対して、適切な関連アクターの協力を得て、この点に関する取り組みを継続するよう推奨する。」UNHCR「難民および庇護希望者の認定に関する結論(Conclusion on Registration of Refugees and Asylum-seekers)」(2001年10月5日) No. 91 (LII) - 2001. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bd3e1d4.html>

<sup>76</sup> 以下を参照。UNHCR「UNHCR登録ハンドブック(UNHCR Handbook for Registration)」(2003年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html>

- レベル1-資源・処理能力が限られている緊急オペレーションで直ちに実施すべき世帯単位の登録
- レベル2-ある程度の資源・能力をもって一応 (in prima facie) 3か月以内に行われる、レベル1の情報量を増加させた個人登録やキャンプのマネジメント、自主帰還オペレーション
- レベル3-適切な資源・処理能力をもって個人の地位決定において12か月以内に行われる、レベル1の情報を増加させた個人の「プロフィール」を構成する個人登録や庇護国社会への統合、第三国定住オペレーション

個別の特別なニーズは、3つの登録レベルのすべてで特定される。レベル2で早期に正確な登録をすることができれば、個々の保護上または援助上のニーズが特定できるため、それ自体第三国定住を目的としたプロフィール作成に非常に役立つ。これらには、以下のようなカテゴリーが含まれる。

- 明らかに保護の必要な人
- 拷問の被害者またはトラウマを負っている人
- 保護者のいない子どもまたは養育者から離れてしまった子ども
- 単身女性または片親
- 身体的および精神的な障がいを持つ者
- 医療支援を必要とする者

ただし、レベル2は、第三国定住のために最も有益なレベル3の詳細情報を含んでいない。さらに、登録担当職員は医療ニーズや心理社会的ニーズを特定したり、確認したりする専門家ではない可能性が高いため、個々のニーズに関する情報は確認が必要となる可能性が高い。医療ニーズや心理社会的ニーズを有する人は、通常、フォローアップのために保護部門またはコミュニティ・サービス部門の担当職員に照会すべきである。保護部門またはコミュニティ・サービス部門の担当職員が新たな情報を得ることができるかもしれない。

登録は、原則として継続的プロセスであり、登録した個人または家族・世帯に関するデータ、特定のニーズに関するデータを継続的に確認し、変化があった場合は登録を行う。情報は、定期的に確認し、アップデートすべきである。

事務所のSOPに、誰が「プログレス」内やファイル上の変更データにアクセスできるか明記すべきである。



データの確認は、人口に大きな変化があったと考えられる場合、その他の理由で登録データが正確でないと思われる場合に、特に重要である。データの確認は、主たる申請者と家族構成員全員に関する情報の正確性を確保し、不正確な記載を防止するため、第三国定住検討照会プロセスのすべての段階においてとりわけ重要である。

## 「プログレス」の使用

登録データは、通常、データベースに保存し、検索可能にすべきである。「プログレス」が導入されている場合は、保護、難民認定、フィールド、コミュニティ・サービス、第三国定住の担当職員を含むすべての職員が将来を先取りする形で使用

すべきである。それによつてはじめて、「プロGRESS」の特定能力を完全に引き出すことができる。

多変量データ解析によつて、集団内のパターンをとらえることができ、そこから保護上の考慮事項を導き出せるかもしれない。また、そうしたパターンを、参加型アセスメントや対象を絞ったアンケートの設計や実施に役立てることができるかもしれない。データは確認されないまま記録されている場合があるため、とりわけ、個々のニーズや脆弱性に関するデータは、相互確認が必要となると思われる。「プロGRESS」データベースは、登録、難民認定および保護、コミュニティ・サービス、第三国定住の担当職員からのデータを集積する中央保管所として、特定作業を非常に容易にしてくれる。

### パートナーシップにおける「プロGRESS」

「プロGRESS」は、当初、プロジェクト・プロフィールという名前で、UNHCRの難民登録と集団関連データのマネジメントの必要を満たすため、2003年に開発された。2010年現在、「プロGRESS」は世界75カ国以上で使用されており、UNHCRの関心対象者に関する情報の保管、管理を行う主要な保存場所となった。世界の「プロGRESS」データベースには、約480万人の個人の記録が集積され、そのうち280万件の記録が現在動いている。「プロGRESS」のバージョン4を開発している「プロGRESS・イン・パートナーシップ」プロジェクトが完了すれば、「プロGRESS」は集団データ管理の新たなレベルに移行することになる。バージョン4で予定される改良点は、一元管理のデータ構造、UNHCR事務所間、外部パートナー間のデータ共有・データ交換、緊急事態、都市環境での迅速かつ効率的登録を強化する機能の採用などである。

## 5.5.2 参加型アセスメント

難民は、自身の保護と福利に関わる意思決定の中心でなければならない。難民たちが直面している保護上の問題に関するより深い理解を得るためには、難民と直接対話し、耳を傾けることが不可欠である。この手段は、関心対象者との体系的な対話と評価について概説と手順を提供するものである。

年齢、ジェンダー、多様性に配慮したアプローチにもとづく参加型アセスメントによつて極めて重要なデータが得られる。介入が至急必要な難民を特定し、それまでに認識されていなかった、あるいは考慮されなかった個々の脆弱性を特定できることが期待される。UNHCRとパートナーが関心対象者集団とともに行う参加型アセスメントでは、集団が経験している問題、保護や解決策の実現を阻んでいる障壁などが検討される。このプロセスにおいて、チームは、通常、ジェンダーや年齢も異なる人々が入り混じった集団、あるいは、男女別、年齢別に分けた集団との意見交換で言及された問題を詳細に記録するか、人々の言葉使いをそのまま書きとめる。これは、多くの場合、彼・彼女らの状況を描写し、他者に伝えるための最も分かりやすい方法である。

参加型アセスメントは、体系化された対話を通じて、あらゆる年齢および背景の難民女性・男性とパートナーシップを構築するプロセスである。参加型アセスメントには、難民が直面している個々の保護リスク、背景にある原因、リスクに対処する能力、解決案に関する正確な情報を収集するため、女性、少女、少年、若年者を含む男性とそれぞれ別個に意見を交換することが含まれる。参加型アセスメントは、権利にもとづくアプローチとコミュニティにもとづくアプローチを実施する基礎となり、コミュニティを動員し、難民自身の保護状況を改善するために集団行動をとる一助となる。参加型アセスメントは、包括的な状況分析の一段階でもある。<sup>77</sup>

第三国定住ニーズの有無は、この参加型アセスメントの中心的なテーマではないが、それによって得られる情報を、将来の計画立案、特に、第三国定住実現にとって不利な点と有利な点、パートナーとの協働範囲、人員確保および資源、リスクが高まっている難民を特定するための第三国定住ツールの効果的使用などに役立てることがきる。実際、恒久的解決策としての第三国定住と別個に、個々のニーズ特定努力を行う方が、得られる情報が第三国定住を有利に運ぶために歪曲されている可能性が低くなる。また、このことは不正のリスクを緩和する。もちろん、第三国定住担当職員は、第三国定住のニーズが適切に特定されることを確保するためのあらゆる評価努力の設計に関与すべきである。

### 5.5.3 難民のニーズのマッピングおよびプロフィール作成

難民集団の社会人口学的特徴、保護ニーズ、解決を困難にする要素のマッピングまたはプロフィール作成は、不可欠な管理手法であり、年間計画立案の貴重なデータとなる。

マッピングは、共通のニーズと特徴を持つ難民のグループまたはカテゴリーを特定する手法であり、それによって集団の統計データに関するより明確な実態をつかむことができる。また、優先的な介入を必要とする可能性の高い個人またはグループ、そして第三国定住が最も適した恒久的解決策となり得る難民を事前に特定しやすくなる。マッピングによって、将来を見越して事前にリスクを緩和することができる。マッピングは重要な計画立案作業の1つであり、その結果は、地域／国内のオペレーション計画に反映されるべきである。UNHCR事務所は、難民問題の恒久的解決戦略の構築に関係するデータを利用できるよう、難民のグループごとに組織的に保護ニーズを特定することを模索すべきである。

難民集団のマッピングやプロフィール作成を行う場合は、アクセスが困難な難民も対象に含めるべきである。通常、キャンプで生活する難民については非常に詳細な情報が得られるが、都市部その他の地域の難民についても接触するよう努力しなければならない。<sup>78</sup>



<sup>77</sup> UNHCR「オペレーションにおける参加型アセスメントのためのUNHCRツール(*UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations*)」第1版(2006年5月)1-2頁 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>

マッピングや保護プロフィール作成は、「世界共通の規範」が国内での第三国定住ニーズの評価において尊重され、地域的な事業計画立案で考慮されることを確保するための監視機能も果たす。そのため、マッピングは、難民集団内のグループごとに保護介入や第三国定住介入に焦点を当て、それぞれの優先順位を決定する手段としての役割を果たす。

理想を言えば、2つ以上のマッピング手法、プロフィール作成手法を使って、第三国定住に関するニーズが実際の、かつ更新されたニーズを反映するようにすることが望ましい。多くの専門分野からのアプローチも、欠落を埋め、データバイアスのリスクを緩和するのに役立つ。しかし、第三国定住を必要とする難民を特定することは、個人またはグループが直面しているリスクを高めるものであってはならず、むしろ、文化が及ぼす作用、コミュニティの力関係に配慮し、彼・彼女らが置かれている難民状況を正確に特定すべきである。秘密保持義務を尊重し、他のアクターと情報が共有する前に当事者から同意を得るべきである。その場合においても、情報は、特定の目的のために必要な場合のみ共有するべきである。<sup>79</sup>

個人が直面している保護ニーズおよびリスクのマッピングを通じて特定された第三国定住の必要がある集団の統計データは、可能な限り包括的に記録すべきであり、そのために「プログレス」データベースが有用なツールとして威力を発揮することだろう。

## 5.5.4 リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール

保護介入を必要とする個人およびグループを特定するのに役立つもう1つの手段が、「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」(HRIT)である。この手法は、多くの専門分野にわたるチームによる特定アプローチであり、コミュニティベースの参加型アセスメントを個別の評価方法に結び付けることによって危機に瀕する可能性のある難民の特定におけるUNHCRの実効性を高めるために開発された。HRITと付属のユーザーガイドは、UNHCR職員（おもに、コミュニティ・サービス部門、第三国定住を含めた保護部門の職員）と事業実施パートナーが、直ちに介入が必要な個人を特定できるように工夫されている。このツールは、第三国定住を必要とする難民の特定のためだけでなく、包括的に使用すべきである。

HRITはもともと、以下の三つの目標を念頭に、2007年に、開発された。

- 危機に瀕する可能性のある女性および少女に関するUNHCR執行委員会結論（第105号、2006年）を実行に移し、UNHCR2007-09年世界戦略目標を達成すること
- ニーズにもとづく計画、特定方法およびケース管理システムを強化すること
- 年齢、ジェンダー、多様性の主流化（AGDM）を促進すること<sup>80</sup>

<sup>78</sup> 以下を参照。UNHCR「都市部における難民保護と解決策に関するUNHCR政策(UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas)」(2009年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8e7f2.html>

<sup>79</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン(Confidentiality Guidelines)」(2001年8月1日) IOM/071/2001 - FOM/068/2001 (内部用) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

<sup>80</sup> 「年齢、ジェンダー、多様性の主流化(AGDM)」という概念は、あらゆるUNHCRの政策や事業の成果が関心対象者に公平に及ぶようにするため、その設計、実施、モニタリング、評価にすべての年齢、すべてのバックグラウンドの難民少女、少年、女性、男性が深く参加することが、そのプロセスの不可欠の部分であることを含意している。

HRITは、柔軟性にとみ、簡単に使えるが、同時に全体を包括的に特定できるように工夫されている。HRITは、様々な方法および事業実施上の文脈で使用することができる。それには以下が含まれる。

- 難民認定前と認定後
- 参加型アセスメントの作業と連動して
- コミュニティベースの協議や個別アセスメントにおける独立した方法として
- リスクレベルを測るための難民集団のサンプル調査のツールとして
- 面接のフォーマット（書式）またはケースワーカーのためのチェックリストとして
- 巡回する職員が難民キャンプや都市環境で使用するためのチェックリストツールとして

2008年の第1版発表後、HRITは広く使用され、世界中のUNHCR事業において実地で試されてきた。利用者からのフィードバックにもとづいて、2010年にHRIT第2版が出た。第2版は、簡素化され、より使いやすくなっている。また、ケースマネジメントを強化するため、UNHCRの登録データベース「プロGRESS」とのインターフェースが簡単に取れるようになっている。<sup>81</sup>

## 5.5.5 特定プロセスにおける内部パートナー、外部パートナーとの協議

第三国定住ニーズ、欠落、処理能力の特定は、多くのオペレーションにおいて改善可能である。UNHCRがアカウントビリティの強化と業績評価指標を重視していることからすれば、第三国定住ニーズの特定を向上させるための作業量が増えることが予想される。しかし、危機に瀕する可能性のある難民を特定する責任は、第三国定住担当職員にのみあるのではなく、また第三国定住部門が特定のための努力を強化すべき唯一の当事者であるべきではない。内部職員、NGOなどの外部パートナー、難民自身が、リスクをかかえる難民や保護介入を必要とする難民の特定に役立つ重要な情報を持っている可能性がある。

パートナーとの協議は、庇護国に固有の難民の脆弱性について洞察を得るのに役立つ。また、その協議を通じて新たなデータにアクセスできれば、既存の登録データと相互確認することができる。参加型アセスメント、コミュニティ・ミーティング、実地調査も有益な情報源であり、それらに照らして手元にあるデータと相互確認することも考えられる。正規の報告書、パートナーや難民からのデータ、保護部門、コミュニティ・サービス部門、第三国定住調整部門からの報告書、戦略的計画会議といった、現在あるすべての情報源を、既存のデータの確認に活用すべきである。出身国情報（COI）も、難民認定のためだけでなく、第三国定住ニーズの特定および評価に有用なツールとして活用できる。

## UNHCR職員間の内部連携

登録や難民認定を担当している職員は、誰が難民であるかだけでなく、誰が拷

<sup>81</sup> UNHCR「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール(*The Heightened Risk Identification Tool*)」(2010年6月)第2版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> ユーザーガイド <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

問、トラウマまたはその他の特別な脆弱性を経験した可能性があるかに関する情報を有している可能性が高い。難民の地位の認定に関するデータ自体が第三国定住ニーズの特定において有益な場合もある。危機に瀕する可能性のある女性、医療ケース、安全上懸念のあるケース、暴力や拷問の被害者などの特別な脆弱性を有する個人を特定するために、職員は、新たに認定された難民（難民条約の定義にもとづく認定かそれとも広義の定義にもとづく認定か）のファイルに必ず目を通すべきである。このスクリーニングには、そのための組織体制と連携を事務所に確立する必要がある。このスクリーニングを行うのは、難民認定、第三国定住、その他の保護担当職員いずれであってもよい。ただし、3.1.4で述べたように、難民認定手順と第三国定住ニーズ特定手順とは明確に区別すべきである。少なくともそれは、過度な期待を抱かせず、不正や濫用に付随するリスクを回避する予防措置となる。

難民が、集団認定されている場合、フィールド・プロテクション担当職員が、特定の脆弱性を有する難民に関する情報を保有している可能性が高い。こうした情報は、第三国定住を目的とした難民集団の初期マッピングや保護プロフィール作成に役立つ。集団難民認定を受けたケースを受入国に提出するには、文脈や第三国定住受入国に応じて、難民の地位を再確認するための個別審査か、それほど正式なものではないにしても集団難民認定を裏付ける証拠のいずれかが必要となる。UNHCR、そして第三国定住プロセスの信頼性を確保するには、<sup>82</sup>これらのケースに関する難民認定担当職員および第三国定住担当職員との緊密な協力が不可欠である。

第三国定住ニーズは、難民の地位のみではなく、庇護国における個々の保護ニーズも判断基準となる。そのため、どのような脆弱性が庇護国内で解決できないか、または、どの難民のリスクが高まっているかといったことを特定するには、保護担当職員との協力が必要になる。

コミュニティ・サービス部門またはコミュニティ・サービス担当の職員が存在する場合、彼・彼女らも、特定のニーズを持つ難民が直面している問題を特定し、現地の文脈においてどのような脆弱性が問題か特定するのを手助けできる。また、彼・彼女らは、第三国定住に付すべきケースを特定するのにも助けられる。<sup>83</sup>彼・彼女らは、難民集団内での保護ニーズまたはリスクのマッピングに有益な情報にアクセスできるかもしれない。

小規模なオペレーションでは、保護、コミュニティ・サービス、第三国定住をそれぞれ専門に扱う部署が存在しない。それでも、より大きな文脈の中で職務を行っていることを忘れず、ある活動が他の活動に否定的な影響を与えることを避けるため、UNHCRの保護活動の様々な部門間のつながりを理解しておくことが有益である。より大規模な事業では、上で述べてきたような各活動の専門部署が存在するが、様々な関係職員間の良好なコミュニケーションと協力が特に重要である。

## 外部パートナーとの協力

非政府組織（NGO）などの外部パートナーも、難民と接触しており、将来重要と

<sup>82</sup> この点に関するさらなる詳細については、3.1を参照のこと。

<sup>83</sup> 透明性を担保しアカウントビリティを明確にするため、内部からの検討照会は、標準運用手順に従うべきである。検討照会に関する詳しい詳細については、5.6.1を参照のこと。

なる情報を有している可能性がある。外部パートナーには、事業実施パートナーの他に、法的扶助機関、宗教団体、慈善団体、地元の財団などの組織が含まれる。特に、女性、子ども、医療および社会サービスといった必ずしも難民を対象としていない組織からの情報も非常に有益な場合がある。

NGOは、主要な活動を通じて第三国定住を必要とする可能性のある人々と緊密に接触する可能性が高いことから、ニーズ特定のためのオペレーション上のパートナーとして関与したり、UNHCRとの契約を通じてUNHCRの保護を補完したりする場合がある。それ以外にも、NGOは、UNHCRとの正式な照会協定を締結することを望まないかもしれないが、非公式に情報を共有し、危機に瀕した者を特定するのを助けてくれることがある。

「第三国定住に関するUNHCRとNGO間の実務的協力のためのツールキット」<sup>84</sup>には、第三国定住ニーズの特定を含めた、第三国定住業務のあらゆる側面でのUNHCRとNGOの協力の実務指針が示されている。パートナーシップに関するさらなる詳細については、8章を参照のこと。

どのような協定であれ、NGOが第三国定住の特定活動を行っている場合、特に、NGO職員が難民コミュニティのメンバーでもある場合、NGOがコミュニティからの圧力を受ける可能性があることを常に認識しておくことが重要である。このことは、検討照会システムを構築するにあたって検討する必要がある。



## 5.6 個別ケースの第三国定住検討照会

保護と第三国定住を最も必要とする難民に、それらのオペレーションを提供することは、UNHCRに託された任務の基本的側面である。特に脆弱な難民の場合、マッピングその他のデータ分析を通じて特定できないが、第三国定住にアクセスする特別なニーズを有している場合がある。そのため、保護と第三国定住実施の欠落を埋める内部パートナー、外部パートナーとの効果的な検討照会システムを整備することがUNHCRにとって不可欠である。

第三国定住検討照会は、その他のUNHCR職員から内部的に行なわれる場合もあれば、外部パートナーや、直接当該難民から行なわれることもある。3つの情報源すべてからの照会内容を検討し、先取的なニーズ特定を促進するというやり方が、最も効果的で迅速な第三国定住手順であろう。しかし、一貫性を確保し、不正の可能性を低減するため、どの情報源からの照会であるかにかかわらず、照会されたケースはすべて、事務所の第三国定住SOPに規定された標準手順に従って処理すべきである。

事務所はそれぞれ、内部からの照会、外部からの照会、難民自身からの照会を受け取るための集約担当者を指定し、第三国定住ニーズの文書化、回覧、評価のための手順を確立すべきである。現地事務所の処理能力によって差はあるが、外部からの

<sup>84</sup> 「第三国定住に関するUNHCRとNGO間の実務協力のためのツールキット (UNHCR-NGO Toolkit for Practical Cooperation on Resettlement)」はUNHCRホームページ [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) から入手可能である。ツールキットに関するさらなる情報については、8.2.2を参照のこと。

照会と内部から照会の集約担当者は同じ人物でもよい。

照会の実施、受付、評価は、標準的な照会フォームを使うことにより円滑に進めることができる。第三国定住の検討フォームのサンプルは、ベースライン・SOPに添付されており、多くの現地事務所は内部および外部照会フォームをオペレーション上のニーズに合わせて採用している。

照会を受け付ける集約担当者は、照会を行なう職員またはパートナーに対して予備的な問い合わせを行ない、照会の受け付けを「プロGRESS」と既存のケースファイルに記録する。現地事務所が対象の難民のファイルを保有していない場合、4.7.2で概説しているガイドラインに従って、この段階で個別ファイルを作成すべきである。

照会内容の評価に関する事業ガイドラインは、本ハンドブック7章で扱っている。



効果的で適切に管理された照会システムは、第三国定住の特定における欠落を埋めるものである。

## 5.6.1 内部照会

現地事務所内の様々な部署が、難民との日々の接触を元に第三国定住のための照会を行なうのに適した立場にあるといえる。保護部門は、解決困難な保護上の問題を抱える難民を特定することができ、コミュニティ・サービス部門の担当職員は第三国定住の検討に付すべき脆弱な難民を特定し、照会するのに好適な位置にいる。しかし、原則として、教育分野、健康問題、食料配布分野、その他のフィールドの分野で働く職員など、難民と接触するすべてのUNHCR職員が、保護上の問題や特定の第三国定住ニーズを持つ難民を特定しうる立場にある。

内部照会によって第三国定住の検討を必要とする難民を効果的に特定できるようにするには、現地事務所内での連携とトレーニングが不可欠である。適切な照会だけがなされるようにし、非現実的な第三国定住の期待が高まらないようにするため、現地事務所職員に対し、第三国定住の性格と限界について十分に情報を提供しなければならない。

正当な、照会に値する難民が主として照会されるよう、照会を行なう者は、以下の点を再認識すべきである。

- すべての照会は文書で行わなければならない、以下の基本情報を含むべきである。
  - 基本的な生物学データ
  - 照会理由
  - ニーズの切迫性
  - ニーズを解決するためにこれまでに講じられた措置
  - 照会を行なう職員の氏名および肩書き
  - 照会日
- 家族構成は、登録データ、家庭訪問（できれば、コミュニティ・サービス担当職員によるもの）その他の職員からの報告のいずれかによって、第三国定住以外の文脈で確認すべきである。
- 実務における一貫性を担保する必要性と万国共通の規範の尊重。ケースは、総じて同じプロフィールのケースが提出されている場合にのみ、照会されるべきである。

照会を受け付ける集約担当者は、照会を行なう職員またはパートナーに対してあらゆる予備的な問い合わせを行ない、照会を受け付けたことを「プロGRESS」と既存のファイルに記録する。記録の重複を避けるため、新しい記録を作成する前に、「プロGRESS」を十分検索しなければならない。

## 5.6.2 外部照会

外部照会は、通常、事業実施においてUNHCRを支えるNGOパートナー、難民支援にかかわるその他のNGOと、政府機関などのその他の外部パートナーが行なう。NGOの中には、第三国定住受入国に直接照会したり、UNHCRに照会し、評価と第三国定住受入国への候補者の提出を求めたりするNGOもある。

UNHCRは、NGOや国際機関の第三国定住への積極的関与を支持している。NGOは、専門性と難民集団に関する知識を有しており、とりわけ、保護上の問題に直面した脆弱な難民の特定に重要な貢献を行なうのに適した立場にある。

外部照会は第三国定住へのアクセスを拡大し、特定の処理能力を向上するための重要な手段であるが、それは第三国定住を必要とする難民を事前に特定するUNHCR自身の努力を否定するものであってはならない。UNHCRは第三国定住プロセスにおいて中心的な役割を維持すべきである。難民問題の解決をめざし国際社会から任務を照会された機関であるUNHCRは、保護・恒久的解決戦略全体のなかに第三国定住が位置づけられるようにするため、第三国定住の背景にある保護状況全体を分析する責任を引き受けていくべきである。第三国定住におけるNGOとのパートナーシップは、それを効果的なものとし、不正や違法行為を防止し、UNHCRの第三国定住候補者のカテゴリーにおける透明性と一貫性を確保し、難民の期待がフィールドにおける保護上の問題の原因とならないようにするため、コーディネートしなければならない。第三国定住業務とその戦略的活用において、難民の関与とカウンセリングはこれまで同様、今後も不可分の一部である。

UNHCRおよび外部パートナーの関係は、一般的に、3つの主な取り決めから生じるものであり、その中でパートナーは潜在的な第三国定住ケースを特定するにあたり積極的な役割を果たす。現地の状況およびパートナーの存在およびプロセスに関与する意思によって、どの手段が使用されるかを決定する。アプローチの組み合わせは、あらゆるオペレーションにおいて最も有益であることもある。

### 外部照会を受け付けるための協定の種類

#### 正式な協定

具体的なプロジェクト契約または覚書を通じて、NGOまたは政府機関が、難民集団における保護、その他のニーズを評価するためのプロジェクトを運営することがある。通常、これらの正式な協定では、第三国定住介入など、ケースの適切なフォローアップをUNHCRに照会する枠組みが使用される。プロジェクトが複雑であること、UNHCRの保護活動との一貫性を確保する必要があること、特に、難民が大量に発生し、その状況が長期化している場合の複雑さと一貫性確保の必要性を踏まえ、通常、このような協定の締結には、UNHCR本部との協議が行われる。

## 二次的な保護機能を持つパートナーシップ

難民支援プログラムは、UNHCRとの契約またはより非公式なその他の協定にしたがって難民キャンプや難民の居住地でサービスを提供するパートナーの尽力によって支えられている。保護活動や、危機に瀕する可能性が高まった難民の特定活動をこれらの契約に盛り込める可能性がないか、特に、特定の脆弱な難民グループに取り組むNGOとの契約でそれらの活動を盛り込める可能性がないか模索することも考えられる。しかし、そのような協定には、第三国定住を担当する職員だけでなく、その他の保護担当職員、当該国のUNHCR事務所代表などの上級管理職、さらに、該当する場合は、NGOの国内代表が関与しなければならない。

## ケースバイケースの照会

多くのフィールド・オペレーションでは、難民を支援対象としているNGOは、通常、本来のプログラムの目的を損なうおそれから、プログラムに正式な保護の要素または第三国定住照会システムを組み込むことを望まないことがある。そのような場合、ケースバイケースで非公式な照会を受け付けるためのメカニズムを立ち上げることも考えられる。そのようなメカニズムを、その他の外部パートナーと設けることも考えられる。

個別にであれ、複合的アプローチの一環としてであれ、これら考えられる3つの協定が、成功するかどうかは、現場の状況、第三国定住ニーズの緊急性とその性格、NGOとUNHCRの現地での対応能力に依存している。しかし、3つのアプローチはいずれも大きな可能性を秘めており、ある程度まで、様々な形式ですでに採用されている。

責任の所在を明確にし、契約が適切に監督されるようにするため、すべての協定は、書面で、NGOとUNHCRの役割と責任を明記すべきであり、それらを事務所の第三国定住SOPに詳細に規定すべきである。

なんらかの外部照会メカニズムを正式に締結する場合には、第三国定住活動を担当する職員の承認を得なければならない。また、以下のいくつかの重要な要素を組み込まなければならない。

- **トレーニング**：UNHCR外部のアクターが関与する第三国定住照会メカニズムを実施する場合には、第三国定住手続きと要件に関する適切なトレーニングを事前に実施しなければならない。
- **アカウントビリティと監督**：照会メカニズムを実施する場合、説明可能で透明な基準にしたがって実施できる程度にまで定式化しなければならない。そのため、協定はすべて、NGOとUNHCRの具体的な役割と責任に関するガイドライン、NGOと難民へのフィードバックの責任、NGOとUNHCRの役割の定義、第三国定住ハンドブックに規定されている受入国に提出する候補者のカテゴリーを了解していることを、書面で明記しなければならない。また、活動と懸念について議論するためのNGOとUNHCRの代表の定期的協議や、照会活動の抜き取りチェックを通じて、監督も適切に実施しなければならない。
- **標準化**：NGOから照会されるケース、受付け、取扱い、フォローアップの手順を

詳述した標準運用手順（SOP）を作成しなければならない。また、すべてのケースがこのSOPにしたがって照会されることを確保するための措置を実施しなければならない。

- **予防措置**：現地事務所の第三国定住活動だけでなく、NGOの従来の活動の健全性を維持する観点から、濫用の可能性を低減するための予防措置を照会メカニズムに組み込まなければならない。すべてのサービスは無料である旨を明記しなければならない。
- **期待に対する適切な対処**：特定活動の増加は、難民集団内での第三国定住に対する期待の高まりにつながる可能性が高い。そのようなものとして、第三国定住の期待に対して適切に対処するための共通戦略を策定しなければならない（[5.5参照](#)）。
- 外部照会者の性格に応じて、適宜**外部照会を受け付ける複数の集約担当者**を指定してもよい。これらの集約担当者は、第三国定住のデータベースまたは登記簿に照会受けを記録し、該当難民に関して現地事務所が保有するあらゆるファイルまたは資料を集め、照会書と資料を第三国定住ニーズのアセスメントを行なう指定職員に転送することに責任を負う（[7章参照](#)）。
- これらの集約担当者を置いた場合、第三国定住プロセスを通じて**外部照会者と連絡**し、照会者に対して第三国定住ケースの状況に関する定期的な情報の更新を提供する責任を負うことになる。

### 5.6.3 難民自身による照会

難民自身による照会は、UNHCRに対して直接、一般的には書面によって行われる。この照会は難民自身だけでなく、親族や友人、あるいは難民グループや難民たちからなる委員会が行う場合がある。こうした依頼にもとづかない要請は、世界中のほとんどのUNHCR事務所の第三国定住活動における共通した特徴となってきた。

電子メールを含め、書面での第三国定住要請の信憑性が疑わしい場合もあるが、こうしたアプローチは脆弱な難民を特定し、難民に対して第三国定住プロセスへの直接のアクセスを提供するという両方の点で効果的な手段であることが証明されている。

しかし、難民自身による照会に広く頼ることは、第三国定住の特定において以下のような多くの懸念を生じさせる。

- 保護ニーズを書面で表現できない難民、または、UNHCRへのアクセスがその他の理由で困難な難民に対する**潜在的な不公平性の存在**
- 情報の種類に関するコントロールが欠如しているがゆえに、きちんとした情報にもとづいて決定が行われていたか否かが不明であること
- 難民自身による照会の**信憑性**への疑問
- UNHCRに対する書面での訴えの提出について料金を課す斡旋業者など、**不正の可能性の存在**

依頼にもとづかない飛び込みの申請を扱うことは、結果として、時間のかかる場合がある。各事務所は、飛び込みの要請に割かれる時間が内部照会と外部照会を損なわないようにすべきである。

提供された詳細を（面接、家庭訪問またはファイルの検討を通じて）確認し、期

待の高まりを管理するプロセスなど、明確で標準化された手順を確立しなければならない。第三者による要請に回答するにあたり、UNHCRの「秘密保持ガイドライン」を忠実に守るよう配慮しなければならない（該当難民に関する個人情報を難民の同意なく提供しない）。<sup>85</sup>

第三国定住申請を提出する難民に対しては、申請書提出は必ずしも第三国定住ケースの手続き開始につながらず、ましてや必ずしも難民の第三国定住につながるものではないことを説明しなければならない。また、第三国定住のための飛び込みの要請を提出する難民は、そのような要請の処理期間、または、実際にすべての飛び込みの要請が回答を得るかどうかも確約できない旨を助言すべきである。これらの問題については、上級保護職員と事前に合意し、第三国定住SOPに規定しておくべきである。

難民は、UNHCR内の他の部署やパートナーが満たすことができる、あるいは、それらが満たすべきニーズへの対応として第三国定住を要請している可能性もある。そのため、依頼にもとづかない申請を受け付けた段階で、難民が訴えるニーズを満たすことのできるより適切な部署やパートナーがないか（典型的には、保護部門またはコミュニティ・サービスまたは社会サービス部門）、判断すべきである。

第三国定住ニーズを特定する手段として難民自身による照会に大きく依存する第三国定住プログラムは、事業の保護枠組みに組織的な問題または欠落が存在することを示していることが多い。

## 5.7 第三国定住を必要とする集団の特定

難民集団の全体にとって、第三国定住が最も適した恒久的解決策かどうか見極めることは、保護と恒久的解決戦略構築の一環である。該当する集団を特定していくプロセスは、以下で概説する一連のステップから成る。集団候補者リスト提出手続きの実務面は7章で説明している。

UNHCRの集団手法<sup>86</sup>によって第三国定住の必要のある集団を特定することは、個人レベルでの特定を補完するものであり、UNHCRの第三国定住と恒久的解決活動の追加的要素の役目を果たす。集団第三国定住は、しばしば、長期化した難民状況について、特定の集団に対する包括的な解決アプローチを提供する重要な要素となり得る。ただし、集団単位での第三国定住は、確立された第三国定住要件と手続きにもとづく個別の第三国定住ケースの特定と手続きに対するUNHCR事務所の責任とアカウントビリティに代わるものではない。

集団第三国定住手法は、オペレーション上の効率性を達成し、可能なかぎり第三国定住を戦略的に使用しつつ、第三国定住の機会を拡大することを目的としている。

実務では、集団第三国定住は、UNHCRと第三国定住受入国によって簡略化された大規模のケース処理が行われ、個別に第三国定住登録書式（RRF）を詳細に完成

<sup>85</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン(Confidentiality Guidelines)」(2001年8月1日)IOM/071/2001 - FOM/068/2001. (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

<sup>86</sup> UNHCR「集団単位の第三国定住のための手法(Methodology for Resettlement of Groups)」IOM/67 - FOM 67/2003. (内部用) <http://intranet.hcrnet.ch/support/policy/iomfom/2003/iom6703b.htm>

させることは要求されない。集団に対する標準化された簡略な第三国定住登録書式を使用する場合や、<sup>87</sup>「プライオリティ2手続き」にしたがってアメリカ合衆国に送る場合RRFなしで直接データを送れば事足りるため、<sup>88</sup>かなり時間が節約できる。

集団第三国定住は、一般的に大規模な数の難民について検討される。この場合、この種のアプローチに付随するリスクを最小限に抑えるためいくつかの要件を満たさなければならない。これに関連して、特に重要なこととして、集団第三国定住案はすべて、事前にUNHCR本部（第三国定住部と関連地域局）と協議し、その決済を受けなければならない。

集団第三国定住手法の運用手順は、現地の状況、該当する難民集団の性格、ケースの複雑性、第三国定住受入国によって異なる可能性が高い。

## 保護戦略全体の中での集団第三国定住

集団第三国定住の手続きは、現地事務所の保護・恒久的解決戦略の立案の一環として、集団第三国定住手法を使用する可能性を検討するところから始まる。恒久的解決戦略は、地域の文脈に応じて立案した場合に最も効果的である場合が多い。評価段階において近隣国のUNHCR事務所と対話することは、集団第三国定住プログラムを立ち上げた場合の影響を十分に考察するうえで役立つ。

### 5.7.1 「集団」の特定

集団第三国定住を検討する現地事務所は、長期化した難民状況とその他の状況にある集団を特定するため、いくつかの尺度を検討すべきである。以下の尺度はそのための目安である。

- 集団の構成員は、理想を言えば、同じ国籍、共通した難民申請理由と第三国定住のニーズを持っていることが望ましい。ただ、必ずしもそうである必要はない。
- 難民集団は、たとえば、ジェンダー、年齢、政治的、民族的または宗教的背景、脆弱性、あるいは、国内または地域内にいる他の集団と容易に区別できるその他の特徴など、いくつかの共通の特徴を共有すべきである。
- 集団は、集団が無限に補充され、不正の可能性が高まることを避けるため、明確に線引きされ、限定されたものでなければならない。
- 集団の居場所が知られており、確認されたものであるべきである。
- 理想を言えば、集団の構成員がすでに何らかの身分証明書を有していることが望ましい（たとえば、UNHCRや政府の証明書、写真つきの身分証明書、配給カー

<sup>87</sup> 以下を参照UNHCR「運用指針ノート：迅速第三国定住処理に使用する簡略版第三国定住書式の作成(Operational Guidance Note: Preparing Abridged Resettlement Registration Forms (RRFs) for Expedited Resettlement Processing)」(2011年)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ddde4702.html>

<sup>88</sup> 「プライオリティ2」に関する情報については、本ハンドブックでリンクされているアメリカ合衆国の章(<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>)を参照のこと。「プログレス」からWRAPSへの直接のデータ転送に関する詳細については、7.6.3を参照するか、以下を確認のこと。「プログレスとWRAPS間のインタフェース：UNHCR第三国定住拠点でカバーされていないUNHCR事務所のための標準運用手順(Interface between proGres and WRAPS: Standard Operating Procedures for UNHCR Offices that are not covered by a UNHCR Resettlement Hub)」(2007年7月)UNHCR「第三国定住ベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」改訂版(2011年)付属(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

ド、渡航文書)。

集団は、状況的な文脈（たとえば、すべての者が1つのキャンプにいる）や国籍、難民申請理由、避難暦、出身国または受入国における経験、政治的、民族的または宗教的バックグラウンドといった国内または地域内にいる他の集団と容易に区別することに役立つ具体的な特徴によって定義できるかもしれない。できれば、集団の構成員であると規定するために使われた特徴が、いくつかの具体的データや客観的なデータによって確認可能であることが望ましい。国籍、到着日、特定のキャンプでの一定の期間居住などの事実は、UNHCRが第三国定住以外の文脈で集めた情報によって判断できる場合が多い。

## 特定方法

現地事務所がどのような特定方法を採用するかは、現地のニーズと状況によって変わってくる。以下の情報源を組み合わせることで、第三国定住の潜在的な可能性のある集団を特定する。

- **内部情報**（たとえば、参加型アセスメントとコミュニティ・ミーティング、リスク評価、社会調査と集団のニーズにもとづいたマッピング、保護評価、難民の地位の認定とコミュニティ・サービスにもとづくデータ、「プロGRESS」のデータ）
- **外部情報**（たとえば、難民、難民受入国、NGO、大使館、緊急事態の要件）
- **共同活動**（たとえば、第三国定住に関する三者間会議、第三国定住に関する作業部会／第三国定住イニシアチブの戦略的活用）

## 集団としての提示

事務所代表がある集団に関する予備的考察を承認した場合、当該現地事務所は、予備的集団提案書を作成しなければならない（集団のプロフィールと提案書の第一手順）。この文書は、2頁から4頁程度におさめ、以下を記載すべきである。

- 当該集団の基本的性格（推定数、人口統計学データなど）
- 当該集団を第三国定住に提案する保護上の根拠
- 当該集団の構成員の共通の特徴
- 第三国定住成功の制約となりうる要素
- UNHCRと第三国定住国が負担しなければならない資源の予測
- 推奨される手続き様態（たとえば、集団の構成員であることを認定し、集団の構成員からの同意を得るための確認作業、簡略版RRFとその他の現地で合意された迅速な手続き）
- 実施スケジュールの提案
- 申請国の提案

## 評価と分析

予備的集団提案書は、予備的なフィードバック、分析と評価を求めるため、関係する地域第三国定住拠点／地域事務所、本部の第三国定住部と地域局に提出しなければならない。第三国定住部は、1ヶ月以内に、UNHCR本部からの全体の意見をまとめ、内容についてのコメントを記した回答を提供すべきである。以下の4つのうちいずれか1つが、現地事務所に対する回答として提案される。

1. 当該難民集団は、「集団」と見なし手続きを継続すべきである（実施可能性の段階に進める）。
2. 提案された集団の第三国定住の実現可能性について判断するには、その集団に関する追加的情報が必要である。これには、現地事務所、地域第三国定住拠点／地域事務所、第三国定住部または組織間調査ミッションからの情報、本部の要請に応じて収集された追加的情報などが該当する。
3. 提案は、集団手法によって処理するには適切でない。当該難民集団に対しては、個別に第三国定住の手続きを実施すべきである。職員は、第三国定住手続きを能率化するため、個別申請の簡略版RRFの使用を検討することが推奨される。<sup>89</sup>
4. 提案は、さらなる措置をとるためには適切ではなく、提案された難民集団の第三国定住は進められるべきではない。

上記の回答のいずれかが最適であるかを判断するにあたり、第三国定住部は、以下を考慮する。

- 包括的解決戦略全体における当該集団第三国定住の戦略的意義と集団申請が事務所の保護戦略に及ぼす影響
- 提案された集団の規模と集団が安定した集団か流動的集団かの判断
- 提案された集団が難民認定を経ているかどうか。また、難民申請理由の共通性と複雑さ（第三国定住受入国は共通の難民申請理由を重視し、複雑な難民申請理由は合致しない可能性がある）
- 登録の質と正確さ、確認に必要な資源（現地事務所が必要とする支援レベル）
- 当該難民集団に対する地域全体のアプローチとの一貫性と、当該難民集団が第三国定住を果たした場合にそれがプル要因となりうる可能性
- 安全上の懸念（UNHCRと第三国定住パートナーがその集団に接触できるかどうか）
- UNHCR、IOM、大使館とパートナー間の現地協力の性格（協力の程度、確立された簡易手続きメカニズムの有無、処理能力）
- 集団申請に代わる代替的措置の存在。また、集団手続きまたは簡易手続きが、（時間と資源について）最も効率的で経済的であるかどうか
- 第三国定住受入国側の意向と受入能力

<sup>89</sup> UNHCR「運用指針ノート：迅速第三国定住処理に使用する簡略版第三国定住書式の作成(Operational Guidance Note: Preparing Abridged Resettlement Registration Forms (RRFs) for Expedited Resettlement Processing)」(2011年) (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ddde4702.html>

## 5.7.2 集団の統計データと提案書

第三国定住部からの回答を受け、それが提案について積極的なものであった場合、現地事務所は、「グループ・プロフィール提案書（GPPD）ステップ2」<sup>90</sup>に必要な情報をすべて記載し、完成させるべきである。現地事務所は、最終承認のために、地域第三国定住拠点／地域事務所を通じて、完成した提案書をUNHCR本部（第三国定住部と地域局）に提出すべきである。

第三国定住受入国によっては、「グループ・プロフィール」が個別の第三国定住登録書式の代わりとなる。あるいは、簡略版RRFに記載される難民申請理由と第三国定住ニーズの代わりとなる。それは、第三国定住受入国の職員が第三国定住選考で検討しなければならない典型的な一般的事項や疑問にあらかじめ答える内容とすべきである。

### 第三国定住受入国に対する集団提案書の提出

本部が、集団提案書を承認した場合、現地事務所は1つまたはそれ以上の第三国定住受入国に対して集団提案書を提出するため、第三国定住部と調整すべきである。詳細な説明はすでに行われているかもしれないが、第三国定住部が適切な第三国定住受入国に正式なアプローチを行なうことが大切である。

通常、「グループ・プロフィール提案書（GPPD）」のみが共有されるが、限られた状況においては、集団の確認が完了し、難民が第三国定住の検討のために自身の詳細が第三国定住受入国と共有されることについて個別に同意した場合に限り、第三国定住部は集団に属する個人の仮リストを共有することもある。

## 5.7.3 行動計画

第三国定住受入国が特定の集団の手続きを進めることに明確な関心を示した場合、現地事務所は、地域第三国定住拠点／地域事務所と本部（第三国定住部と地域局）、現地パートナーと事業実施パートナー団体との協議にもとづき、集団第三国定住行動計画を準備すべきである。計画は現地の状況により大きく異なるが、以下を含めるべきである。

- 手続きの枠組み（個別ファイルの内容に関する協定、扶養関係の問題を扱うための定義と手続きに関する第三国定住受入国との協定）
- リスク（たとえば、不正）を緩和し、難民の期待を適切に処理するための手順
- 申請において提供される文書の種類の詳細な説明とその文書の形態
- 役割と責任
- 確認作業のためのスケジュールと業務計画
- 必要とされる資源（人員の数と性格、輸送に必要な物資、宿舍、人員などの手配、費用負担と予算）
- 問題解決メカニズム（却下されたケースの取扱いに関する戦略、子どもの最善の

<sup>90</sup> サンプルは、ベースライン・SOPに添付されている。以下を参照のこと。UNHCR「第三国定住に関するベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」改訂版(2011年)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

利益を確保するための戦略、集団に特有な統合上の問題など)

- 今後の手続きの基本的な前提

すべての場合において、行動計画は、保護者のいない子ども、養育者から離れてしまった子ども、その他の危機に瀕する可能性のある子どもに特別な注意を払うべきである。同様に、集団に特有な受け入れ上、統合上の問題がある場合は、そうした問題の存在について第三国定住受入国の注意を喚起するために可能な限り列挙するべきである。

## 5.7.4 確認と同意

誰が集団に含まれる資格を有するか確認し、関係する難民の同意を得ることは、集団第三国定住プロセスの重要な段階である。集団の定義を満たすケースだけが第三国定住受入国による検討が付されるよう慎重に対応しなければならない。この作業のタイミングは、難民の状況、既存のデータ、集団の定義とその集団の第三国定住ニーズによって変わってくる。

確認作業をどこまで精緻に実施するかは、登録が行なわれた時期がどれくらい新しいか、難民申請理由がどの程度共通しているかによっても異なってくると予想される。包括的で正確な登録が最近行なわれ、この情報を通して集団の構成員が特定できている場合、確認作業を入念に行う必要はない場合もある。集団の定義を満たすケースのみが第三国定住国の検討に付されるようにするため、配慮がなされなければならない。

確認作業の目標は、以下のとおりである。

- 集団における登録のために予め特定された人物と同一であることを確認すること（集団の構成員が第三国定住に実際にどれだけ関心があるかを確認することも含む）
- 難民であると自称する人物（たとえば、面接を受けるために）が配給カードの適正な保持者かどうか、また、その人物の扶養家族が真正な扶養家族かどうか確認すること
- 家族構成を確認すること（また、必要に応じて最善利益認定を実施する）
- 集団に属さない人を特定し、除外すること（たとえば、詐称者、除外条項に該当するケースなど）
- UNHCRが第三国定住受入国、また、該当する場合は、パートナーと情報を共有するために難民の同意を得ること

現地事務所は、すべての必要な手順が踏まれ、秘密保持と不正に対する予防措置が尊重されるようにするため、場合によっては、この段階についてのSOPを策定する必要がある。文脈にもよるが、関連する決定が出るまでの間、集団の構成員の判断基準を秘密にしておくことが、不正を予防するうえで極めて重要であろう。

確認作業は、一般的に、UNHCRと庇護国政府、IOM、事業実施パートナーまたは第三国定住受入国といった1つまたは複数のパートナーによって共同で実施される。確認作業におけるそれぞれの団体の役割は、GPPD要約書で規定されているが、現地ミーティングと合意によって補完されるものであり、それらは書面化し、保管しておくべきである。確認作業には、以下のことが必要になると思われる。

- 古い氏名リストと再登録リストを手作業で比較する確認前の作業、「二重特定」

- テストを満たす申請者を優先する
- 事前確認に関する職員のトレーニングと責任共有（UNHCR職員、また、該当する場合は、パートナー職員に関して）
- 最近の登録への依拠（時として、適切な場合、面接の代わりに）
- 面接（面接への呼び出し、申請者が扶養家族と共に出席すべきであるという通知も含めて）
- 情報提供キャンペーン（該当基準、第三国定住受入国がどの国か、第三国定住の提案内容と確認プロセス、情報共有、不正対策とその他の重要な情報について、該当集団の全体に一般的な情報がゆきわたるよう十分な時間をかける）
- 特別なケース申請・追跡システム、情報管理と不正対策措置
- 状況に応じた見直しとフォローアップ手続き

この確認作業は、他の情報や満たさなければならない第三国定住手続きの要件がないか確認する機会でもある。この点に関して、標準化された質問とフォームがあれば有用であろう。

## 情報提供とカウンセリング

集団の構成と予想される手続きの手順が理解され、第三国定住に対する期待にきちんとした対処がなされることを確保するために、情報提供キャンペーンは、ミーティングとカウンセリングによって補完しなければならない。現地事務所は、特別なニーズについて議論し、集団の構成（未登録の扶養家族など）に関する問題に対処し、情報を提供し、質問に答えるため、プロセスのあらゆる段階において、難民個人、難民集団、リーダーと地元当局などと会う時間を作るべきである。

## 5.8 特定にともなう様々な困難

特定は、おそらく、第三国定住プロセスにおいて最も重要で、困難な側面である。UNHCRは複数年計画、包括的解決戦略における第三国定住の役割の拡大、特定手続きの改善を重視してきており、その結果、第三国定住の必要があると判断される難民の数が著しく増加した。しかし、第三国定住の必要があると判断された難民の数は、現在の受入数を大きく上回っている。このことが、第三国定住の必要があると判断された難民に優先順位を付け、第三国定住候補者リスト提出の手続きに秩序を確立し、定員と資源の配分の拡大を求めなければならないという新たな困難を生んでいる。

しかし、第三国定住を必要とする可能性のある難民の特定とケースの評価は、今後も能動的、組織的なプロセスでなければならない。すべての関係職員の様々な部署にまたがる緊密な協力、また、場合によっては、事業実施パートナーとの緊密な協力が非常に重要となる。正しく、すみやかに第三国定住が必要な難民を特定することができないと、当該難民にとって危険が不必要に継続することにつながる。第三国定住の対象となる難民の不適当な特定は、満たされることのない期待の発生につながる場合もある。

第三国定住担当職員は、具体的な状況において、どのように第三国定住の特定に適切かつ効果的に取り組むか検討しなければならない。資源が限られている状況であっても、他の現在実施している活動を連動させる、あるいはニーズ・マッピング

提案書を作成することによって、特定システムは機能させることができる。このニーズ・マッピング提案書は、ニーズ特定後に必要になる資源を入手するためにも使用することもできる。

### 5.8.1 期待への適切な対処

本書の4.5で概説したとおり、どのような第三国定住のオペレーションにおいても主な課題の1つは、期待に適切に対処することである。特定活動を拡大することは、しばしば、難民集団の間で期待を高め、非現実的な期待を抱かせる。そのため、事務所は、第三国定住の期待を高めずに、保護と集団の特徴についての情報を集める方法を探る必要がある。

期待を制限する効果的な方法の1つは、難民のニーズと保護脆弱性を特定するプロセスを、第三国定住だけでなく、その他の保護介入とリンクさせる他部署との協力である。難民の身元を特定する手段や方法は、登録、実態調査、コミュニティ・ミーティング、参加型アセスメントなど、様々なものがあるが、その目的は、第三国定住ニーズを特定するだけでなく、他の介入がいつ必要になるか評価することにある。

カウンセリングと第三国定住に関する的確な情報を広めることも、期待に適切に対処し、不正や違法行為を低減するのに役立つ。したがって、各事務所が情報戦略を構築することが重要である。この情報戦略には、女性や子どもを含め、難民の様々な集団との接触を最大化する定期的な公開ミーティング、パンフレット、サイン、ポスター、テレビとラジオ放送で紹介される第三国定住に関する標準化された情報提供や、難民がUNHCRに具体的な問い合わせをした際または難民が保護ニーズまたは援助に関して面接される際の個別カウンセリングなどが含まれる。

第三国定住が必要な難民として特定される、あるいは難民自身がそのように主張するからといって第三国定住の候補者として提出されるとは限らないことを含め、現実的な期待を維持するには、手続きの透明性が極めて重要である。

UNHCRとパートナーが難民とコミュニケーションする方法を改善すること、そして、参加型アセスメント、調査と個別面接を通じて難民たちの個々のニーズに対処することは、誤解を減らし、プロセスに対する信頼を醸成するのに役立つ。最後に、自身のニーズを特定し、可能な解決策を現実的に評価することに難民を積極的に参加させることは、期待を管理するための最も効果的な方法の1つである。

## 5.8.2 トレーニングの重要性

すべての職員とパートナーは、第三国定住の決定は、本ハンドブックで概説される政策と手続きに従って行なわれることを理解する必要がある。第三国定住候補者の特定が不正確な場合、不公平、非現実的期待、フラストレーション、適切に運営されていないという印象、不正を招くおそれがある。さらに、すべての職員とパートナーは、最も脆弱な難民へのアクセスを向上させる方法を含め、特定システムをそれぞれの活動にどのように統合すべきかを理解すべきである。最後に、すべての職員とパートナーは、緊急または至急の介入を必要とするケースと、ニーズがそれほど差し迫ったものではないケースを区別できなければならない。

合同で行う情報共有とトレーニングでは、第三国定住ケースの特定と管理の個々の側面、UNHCRの行動規範と秘密保持上の考慮事項、不正、濫用などのリスク、そして、どのように難民の期待に適切に対処するかといった点に重点を置くべきである。

トレーニングは、特定システムを確立し、一貫性、透明性、アカウントビリティを確保し、第三国定住に関する否定的な見方やまちがった情報による見方に反論する取り組みの重要な一部であることを認識しなければならない。一般の職員、上級職員、国際職員、現地職員、内部職員、外部職員を含め、特定と照会に関与する可能性があるすべての職員は、特定のニーズの要件ならびにUNHCRの第三国定住政策と慣行についてトレーニングを受けるべきである。トレーニングに関するさらなる詳細については、4.8を参照のこと。



### 基本文献

- UNHCR「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール (*The Heightened Risk Identification Tool*)」(2010年6月) 第2版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> ; ユーザーガイド <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>
- UNHCR「UNHCRオペレーションにおける参加型アセスメントツール (*UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations*)」第1版 (2006年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>
- UNHCR「第三国定住ベールライン標準運用手順 (*Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement*)」改訂版 (2011年) 付属 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>
- UNHCR「第三国定住に関するUNHCRとNGO間の実務協力のためのツールキット (*UNHCR-NGO Toolkit for Practical Cooperation on Resettlement*)」(2011年) <http://www.unhcr.org/ngotoolkit>

# 第6章





## 第6章

### UNHCRが受入国に提出する第三国定住候補者のカテゴリー

#### はじめに

##### 第三国定住候補者のカテゴリー

避難国における難民の法的保護ニーズまたは身体的保護ニーズ（これには、ルフルマンのおそれも含まれる）

拷問または暴力のサバイバー 帰還または庇護状態がさらなるトラウマを引き起こしたり、リスクの悪化につながる恐れがある場合、あるいは、適切な治療が提供されない場合

医療ニーズ とりわけ、救命治療が避難国において提供されない場合

ジェンダーに特有な保護上の問題を抱えた危機に瀕する可能性のある女性および少女

家族再統合 避難または移動のために国境または大陸を越えて離散した難民家族の構成員を再統合する唯一の方法が第三国定住である場合

危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者 最善利益認定により第三国定住が必要と認められた場合

予見可能な将来にわたって第三国定住に代わる恒久的解決策がない場合。これは、第三国定住が戦略的に使用できる場合、それが包括的解決策の可能性を開き得るものである場合で、他の解決策が予見可能な未来において実現可能でない場合に限られる。

#### 目的

本章の目的は、以下の通りである。

- UNHCRの第三国定住候補者のカテゴリーを説明する
- 具体的な第三国定住候補者のカテゴリーのそれぞれのもとでケースを提出するための要件を概説する
- 第三国定住候補者リスト提出の文脈外でUNHCR事務所が家族再統合のために提供する援助に関する指針を示す

## 本章の構成

|   |            |
|---|------------|
| <b>6.1 基本的考慮事項</b>  | <b>245</b> |
| 6.1.1 第三国定住の優先順位レベル                                       | 246        |
| <b>6.2 法的保護ニーズまたは身体的保護ニーズ</b>                             | <b>247</b> |
| 6.2.1 法的保護または身体的保護ニーズのカテゴリーにもとづく候補者リストの提出                 | 247        |
| 6.2.2 送還、追放、恣意的逮捕、拘禁の脅威                                   | 248        |
| 6.2.3 避難国における身体的安全または基本的人権に対する脅威                          | 249        |
| <b>6.3 暴力または拷問のサバイバー</b>                                  | <b>250</b> |
| 6.3.1 暴力または拷問のサバイバーのカテゴリーにもとづく候補者リスト提出                    | 251        |
| 6.3.2 暴力および拷問を定義する  | 251        |
| 6.3.3 暴力および拷問の形態  | 253        |
| 6.3.4 暴力および拷問の影響  | 253        |
| 6.3.5 暴力または拷問のサバイバーの評価、支援                                 | 254        |
| <b>6.4 医療ニーズ</b>  | <b>256</b> |
| 6.4.1 「医療ニーズ」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出                           | 257        |
| 6.4.2 医療第三国定住ニーズの優先順位付け                                   | 258        |
| 6.4.3 HIVに感染している難民およびAIDSに罹患している難民                        | 260        |
| 6.4.4 「医療ニーズ」カテゴリーにもとづいて候補者リストが提出されるケースのオペレーション上の側面       | 260        |
| <b>6.5 危機に瀕する可能性のある女性および少女</b>                            | <b>262</b> |
| 6.5.1 危機に瀕する可能性のある女性および少女を特定する                            | 263        |
| 6.5.2 「危機に瀕する可能性のある女性および少女」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出             | 265        |
| 6.5.3 危機に瀕する可能性のある難民女性および少女のカウンセリング                       | 268        |
| 6.5.4 「危機に瀕する可能性のある女性および少女」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出のオペレーション上の側面 | 268        |
| <b>6.6 家族再統合</b>  | <b>269</b> |
| 6.6.1 「家族再統合」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出                           | 271        |
| 6.6.2 UNHCRが推奨している家族再統合のタイプ                               | 271        |
| 6.6.3 家族再統合シナリオとそれを阻む要素                                   | 274        |
| 6.6.4 家族の再統合に対する国レベルでのアプローチ                               | 275        |
| 6.6.5 第三国定住候補者提出以外でのUNHCRの家族再統合支援                         | 277        |
| 6.6.6 入国基準による別離   | 281        |
| 6.6.7 UNHCR権限外での家族再統合ケース                                  | 282        |
| <b>6.7 危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者</b>                          | <b>283</b> |
| 6.7.1 「危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者」カテゴリーにもとづく候補者リストの提出          | 284        |
| 6.7.2 最善利益認定  | 285        |
| 6.7.3 子どもの難民の主張   | 286        |
| <b>6.8 予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如</b>                            | <b>287</b> |
| 6.8.1 基本的考慮事項および手法  | 289        |
| 6.8.2 客観的指標の設定  | 290        |
| 6.8.3 有害な影響   | 294        |
| 6.8.4 協議プロセス  | 294        |
| 6.8.5 優先順位の設定   | 295        |

## 6.1 基本的考慮事項

UNHCRの第三国定住活動は、難民に対する国際保護および適切な恒久的解決策を提供する手段である。本ハンドブックのこれまでの章で見たとおり、第三国定住を通じて難民に恒久的解決策を提供することは、国際的責任共有の目に見える表現でもある。

第三国定住のニーズの特定は、UNHCRによる保護のギャップの継続的評価の一部である。難民は、避難国においてリスクに直面している場合、あるいは、本章の様々なカテゴリーの項で詳しく述べている特定のニーズや脆弱性を有している場合、第三国定住の必要があると判断される。切迫した保護リスクに直面していない難民も、包括的ニーズ評価の一環としてこの恒久的解決策が最も適切な解決策であると判断された場合、第三国定住を必要とする者に分類される。

UNHCRの第三国定住活動は、本ハンドブックで詳述するカテゴリーおよび考慮事項の正確で一貫した適用にもとづいて実施されることが重要である。こうしたアプローチによって、第三国定住を必要とするすべての難民に適切な関心が払われることになる。さらに、難民の間のフラストレーションや敵意、一貫性のない第三国定住活動がしばしば原因となって発生する二次的移動やさらなる移動といったその他の否定的現象を避けるのに役立つだろう。



一貫性のある透明なアプローチは、さらに、UNHCRの信頼性を一般的に強化し、難民、第三国定住受入国、その他のパートナーとの信頼を広げる。また、そのことが、効率的かつ効果的に第三国定住が行なわれることを確保するのに役立つだろう。

統合の可能性の概念は、第三国定住のケースの選別、促進に否定的影響を与えるべきではない。たとえば、教育レベルまたは統合の見込みを高めると見なされるその他の要素は第三国定住にケースを提出する際の決定的な要素ではない。<sup>1</sup>

第三国定住は、しかじかの難民が重荷となった、であるとか、あるいは、その行動に問題があったという理由で、追求されるべきではない。また、自らの要求に注目してもらうために難民がとった行動（たとえば、事務所職員に対する暴力的または攻撃的行動やハンガーストライキ）への対応としてのみ、追求されるべきではない。<sup>2</sup>そのような個人は耳を傾けられるべき懸念を有し、適切な対応を必要としていることもあるが、第三国定住を検討すべきかどうかを決定するのはケースの内容である。同様に、難民が調査活動への協力、その他の方法でUNHCRを支援したからといってその報酬として第三国定住に値するというものではなく、そのような協力から生じたリスク増加を含むケースの内容にもとづいて検討されるべきである。

<sup>1</sup> 国際保護に関する世界協議の文脈においては、「統合の可能性は、保護のための再定住ケースの検討において決定的な役割を果たすべきではない」と述べられた。以下を参照のこと。「UNHCR難民の国際保護に関する世界協議/第3部会：今日における第三国定住の強化と拡大：ジレンマ、課題、好機」(*Global Consultations on International Protection/Third Track: Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities*) (2002年4月25日) EC/GC/02/7, II A 5. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d62679e4.html>

<sup>2</sup> そのような状況の扱いに関する詳細については、以下を参照のこと。UNHCR「抗議、デモその他集団的騒乱に対処するためのハンドブック」(*Guidelines for Handling Protests, Demonstrations and other Group Disturbances among Refugees*) (2004年9月15日) (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html>

第三国定住は、難民の苦境に対する哀れみを理由として、または、個人の印象的資質または以前の職業的地位のために、促進されるべきではない。また、「それに値する」難民への報酬として促進すべきではない。

第三国定住受入国に候補者として提出されるには、難民は1つ以上の**第三国定住候補者のカテゴリー**に規定された提出される候補者要件を満たさなければならない。これらの候補者のカテゴリーについては以下で概説するが、包含的なものと見なされるべきである。多くの場合、第三国定住候補者のカテゴリーは重複することがあり、リスト提出は、第一義的カテゴリー、二次的カテゴリーの両方において効果的に行なわれることがある。



## 6.1.1 第三国定住の優先順位レベル

UNHCRの提出する第三国定住候補者には、緊急、至急、通常の3つの優先順位レベルが存在する。

### 緊急の優先順位

このレベルは、身の安全、健康状態が切迫した脅威に晒されているため、数時間以内でなくても、数日以内に脅威となっている状態から退去させることが必要とされるケースに適用される。緊急の第三国定住は、出身国への送還の危機に晒される難民、または保護を求めた国において深刻な、あるいは生命を脅かす身体の安全に対する脅威に直面している難民の安全を確保するために必要となる場合がある。理想を言えば、第三国定住受入国による承認のための緊急ケースの提出から難民の出発までの期間は、最大7日間までが望ましい。

緊急ケースの候補者提出は、かならず難民の地位、退去の緊急性の両面に関する徹底した評価の後のみ行なわれなければならない。そのような精選された候補者提出は、信頼性、限られた第三国定住枠を保全するのに役立つ。難民の現状、第三国定住がどのくらい迅速に行なわれなければならないかに関する共通理解を確保するために、緊急ケース、至急ケースの手続き中は、UNHCRと第三国定住受入国の間の緊密なコミュニケーションが不可欠である。

各事務所は、第三国定住が実現するまでの間、一時保護措置をとり、地域第三国定住拠点／地域事務所／本部にただちに通知する責任を有する。事務所は、状況が緊急時一時滞在施設への避難に値するかどうかただちに協議すべきである。緊急、緊急時一時滞在施設手続きに関する詳しい説明については、本書の7.6.4を参照のこと。

### 至急の優先順位

迅速な第三国定住を必要とするが、上記よりは限定的でない時間幅での第三国定住を必要とする状態に直面している難民は、至急ケースとして分類される。これらの難民は、リスト提出から6週間以内の迅速な第三国定住を必要とする深刻な医療上のリスクまたはその他の脆弱性を有している。本部がすでに最初の提出に関与していない場合は、現地事務所は本部の支援を要請し得る。一般的に、至急ケース

は、特定から2週間以内に準備し、第三国定住受入国に候補者として提出すべきである。

### 通常の優先順位

ケースの大半は、このカテゴリーに該当する。このレベルは、迅速手続きに値する直近の医療上、社会上または安全上の懸念のないすべてのケースに適用される。通常候補者リスト提出は、可能なかぎり、第三国定住を必要とする特定のニーズにしたがって処理すべきである。たとえば、危機に瀕する可能性のある女性または子どものケースは、予見可能な代替的恒久的解決策がない難民候補者の提出よりも優先されるべきである。UNHCRは、提出から12ヶ月以内の決定、出発を見込んでいる。

職員は、慎重に適切なレベルを検討し、それにしたがって処理することが必要である。緊急、至急の優先順位の不適切な使用は、明らかに、そのような候補者の提出に関するUNHCRの判断の信頼性を損ない、これらのルートの実効性を減少させるだろう。



また、現地事務所は、ニーズの特定から第三国定住候補者リスト提出までの時間を最短化し、通常・至急ケースが緊急のケースとされることを防ぐためのシステムを整備しなければならない。提出する候補者リストが完全なものであることを確保することも、手続きの遅れを避けるために重要であり、特に、緊急または至急のケースにおいては決定的である。

## 6.2 法的保護ニーズまたは身体的保護ニーズ

国際保護の一手段である第三国定住は、第一に、難民の法的保護、身体的保護を保証するものである。難民が避難国における継続的滞在を深刻に脅かす脅威に直面している場合、第三国定住は、基本的人権を保全し、保護を保証する唯一の手段を提供し得る。



難民の法的、身体的保護ニーズは、性別、年齢、障がい、性的指向、ジェンダー・アイデンティティ、民族、その他の特徴といった個々人の個人的特徴によって異なることがある。

### 6.2.1 法的保護または身体的保護ニーズのカテゴリーにもとづく候補者リストの提出

領域内、国境に滞在している難民に保護を提供し、その安全を確保することはあらゆる国の責任である。そのような保護が提供されることを確保するために避難国当局に介入することはUNHCRの責任である。すべての介入手段が尽くされた場合、少なくともそれが評価された場合にのみ、個別の保護ニーズにもとづく第三国定住が検討されるべきである。

法的、身体的保護ニーズのカテゴリーの下での第三国定住候補者提出のためには、難民の状況が、以下の条件の1つ以上を満たすものでなければならない。

- 出身国への送還、その国に追放されることによって、そこから難民が迫害のおそれがある領域に送還される可能性の切迫した脅威または長期的脅威
- 恣意的逮捕、拘禁、投獄の脅威
- 庇護を継続して受けられないものとするような身体的安全、基本的人権に対する脅威

## 6.2.2 送還、追放、恣意的逮捕、拘禁の脅威

いくつかの状況では、迫害を逃れる難民が、庇護を求めようとした国によって入国を拒否され、追放の危機に晒されることがある。そのようなシナリオは、当該難民に入国や滞在を許した場合、自国の政治的、社会的、経済的安定が脅かされるとその国が考えている場合に起こる可能性が最も高い。難民は、出身国、避難国の政府が緊密な政治的関係を持ち、当該難民に対する敵意を共有している状況や出身国から逃れる理由が存在しないと強調する状況において、時には長期に及ぶ恣意的拘禁に加え、退去強制の脅威に晒されることがある。

難民条約、難民議定書いずれの締約国でもない国のなかには、庇護希望者や、UNHCRの任務にもとづいて認定された難民でさえ、退去強制が行なわれないまでも、拘禁や訴追の対象とされる場合がある。難民が、迫害が危惧される地への送還または、生命、安全、自由が危険に晒される国への退去強制に付されないようにするには、第三国定住が唯一の選択肢と考えられる。多くの国は、難民が、時には限られた期間内に、再定住に付されることを条件に一時的にのみ難民に対する庇護を提供する。UNHCRは、原則として、恒久的解決策を提供することを含め、国が難民を保護する責任を負っていることを広く定着させるべきであるが、国がいかなる代替保護を提供しない場合、そのようなケースのために第三国定住を用いることもある。

庇護希望者や難民が、難民条約または難民議定書の締約国において恣意的拘禁、訴追、退去強制に晒されている場合、UNHCRは当該国に対して、難民保護の国際基準を満たす義務について助言すべきである。そのような状況における重点は第三国定住ではなく、国による保護を確保することにあるべきであるが、保護リスクの緊急性が第三国定住を唯一の可能な解決策とすることもある。

各事務所は、当面の保護ニーズに対処するため一時的措置を取る責任を負っているが、それには、緊急第三国定住までの間の安全な場所への移動、緊急時一時滞在施設（ETF）への移動の検討が含まれる。緊急時一時滞在施設に関する詳しい説明については、7.6.4を参照のこと。



### 6.2.3 避難国における身体的安全 または基本的人権に対する脅威

難民の生命、個人の安全、基本的人権の保障に対する脅威が存在する場合、第三国定住が唯一の解決策となる場合がある。その場合、脅威は、偶発的、付随的なものではなく、現実的かつ直接なものでなければならない。過去におけるハラスメント、特に反復的なハラスメントはその目安となることがあるが、必須条件ではない。脅威は個人を標的としていることもあるが、家族、近隣、性的少数者などの集団を対象としたものである場合もある。脅威は存在し続けるものでなければならない。反復的なものであっても、過去における嫌がらせは、通常十分ではなく、第三国定住に付すのが適切かどうかは状況によるだろう。

ジェンダーは、脅威の性格と必要な対応・防止措置を判断するうえで大きな役割を果たす場合がある。たとえば、難民女性や少女の場合、身体的安全に対する脅威は、強姦、サバイバル・セックス、性的強制、性的隷属を目的とした人身取引、強制結婚を含めた性暴力の形態をとる場合がある。

これらの行為を犯す者としては、当局関係者、準軍事的組織、準国家的アクター、仲間の難民、地元グループの構成員、さらに、国境が侵入しやすいなどの理由で庇護国に簡単にアクセスできる難民の出身国の国民、居住者などが考えられる。しかし、暴力の脅威は、家族、コミュニティの構成員による場合もあり、家庭内暴力、養育者から分離され里親制度に置かれた子どもに対する性的虐待、強制結婚、女性性器切除、「名誉」殺人、レズビアンであると見なされた女性の“矯正”強姦、ジェンダー差別的な法律、社会的行動規範に背いたことに対するその他の処罰の脅威などの形態をとる場合がある。

レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックス(LGBTI)の人々は、避難国における差別的な法律、敵対的な社会的態度の蔓延により、人権侵害の連続的脅威に晒され得る。彼・彼女らの行動は、社会的、文化的、宗教的規範に反すると見なされることがあり、そのために、効果的な国家による保護へのアクセスができず、国家主体、非国家主体による様々な形態の暴力、差別の危機に晒されることがある。LGBTIの人々が直面する危害、差別の形態に関する詳しい説明については、5.2.5を参照のこと。

人権の否定が難民を危機に晒し、庇護を維持できないものになっていることが証明された場合には、すべての他の努力が尽くされた後あるいは、少なくともそれが検討された後に、第三国定住を追求すべきである。これには、たとえば、同性間の関係の犯罪化や少数者、先住民族集団の権利の組織的否定といった国際人権基準に合致しない伝統的・文化的規範、実行から国内法が生まれているといった状況が含まれるだろう。

その他の状況では、庇護国に入国を許可された難民が、当該国当局、その他の敵対的集団、政府によって脅かされていることもある。そのような状況下において、受入国がそのような脅威からの保護を提供することを望まない場合あるいは提供することができない場合、第三国定住が唯一の解決策となる場合がある。

これには、家庭内暴力、人身取引の脅威、庇護国において難民の身体的安全、人権を脅かす血族・家族間の争いのケースも含まれる場合がある。さらに、1つの選択肢として第三国定住の実現を追求する前に、そのような状況が庇護を維持できないものになっていると見なされる必要がある。

当局による保護の回復、庇護国内での移転が実行可能である場合は、第三国定住候補者提出の前に庇護国内での移動を追求すべきである。

## 基本文献

- UNHCR「研修テキスト5：人権と難民保護 (*Self-Study Module 5: Human Rights and Refugee Protection*)」(2006年12月15日) 第1巻 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/466942032.html>、第II巻 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4669434c2.html>
- UNHCR「UNHCR女性および少女の保護に関するハンドブック (*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*)」(2008年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>
- UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.1：1951年の難民の地位に関する条約第1条A(2) および／または1967年の難民の地位に関する議定書の文脈におけるジェンダーに関連した迫害 (*Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*)」(2002年5月7日) HCR/GIP/02/01、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>
- UNHCR「性的志向およびジェンダー・アイデンティティに関連した難民性の主張についてのUNHCR指針に関する覚書 (*UNHCR Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity*)」UNHCRジュネーブ (2008年11月21日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5660.html>



## 6.3 暴力または拷問のサバイバー

拷問、暴力を経験した難民は、トラウマがその精神的・身体的福祉に深刻な悪影響を与えることがあるため、第三国定住の検討に値する特定のニーズを有していることがある。庇護国における状況は、(たとえば、適切な医療、カウンセリング、安定した生活にアクセスすることができないことから) 効果的支援につながるものでないこともあり、トラウマを悪化させることがある。難民が経験した拷問、暴力の具体的な形態も、年齢、性別、特別な脆弱性により異なることがある。

暴力、拷問のサバイバーは、明らかなトラウマの兆候を示したり、UNHCRにその経験を報告したりしない限り、簡単に特定されないことがある。UNHCRと世界保健機関 (WHO) の共同出版物である「難民の精神衛生」<sup>3</sup>は、そのようなケースをどのようにより良く認識するかに関する指針を提供している。

<sup>3</sup> とりわけ、8章および9章が拷問および強姦を含むその他の暴力のサバイバーに関するものである。UNHCR「難民の精神衛生 (*Mental Health of Refugees*)」(1996年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc010.html>

### 6.3.1 暴力または拷問のサバイバーのカテゴリーにもとづく候補者リスト提出

暴力または拷問のサバイバーのカテゴリーにもとづく第三国定住候補者リスト提出に付される難民は、以下の人々である。

- 出身国、庇護国において拷問、暴力を経験した人々
- 明白な身体的兆候、症状がないこともあるが、拷問、暴力の長引く身体的、心理的影響を抱えていることが窺われる人々
- 庇護、帰還の状態によってさらなるトラウマ化、リスクの悪化に直面し得る人々
- 庇護国で提供されない医療、心理的ケア、支援、カウンセリングが必要と思われる人々
- 特定のニーズがあるために第三国定住を必要とする人々

### 6.3.2 暴力および拷問を定義する

UNHCRは、極度の虐待の形態を経験した難民の第三国定住ニーズを検討するにあたり、「拷問」、「暴力」の文言の広い定義を推奨している。

暴力自体は、非常に広範に渡り、複雑な現象であり、それを定義することについて議論が整理されているとは言い難い。行動に関して何が受け入れられ、何が受け入れられないか、何が危害を構成するかについての概念は、文化に影響され、価値観、社会的規範が変化するにつれ、絶えず見直されるものである。ただし、世界保健機関が次のような有益な定義を示している。

暴力は、加えようとしているか実際に加えたかに関わらず、自分自身、他の者あるいは集団、コミュニティに対する物理的力、力の意図的使用であり、負傷、死亡、心理的危害、発育障がい、剥奪につながるか、それらにつながる高い可能性を持つものである。<sup>4</sup>

拷問は、国際文書や条約において定義されている。国際的に最も頻繁に引用されている定義は、1984年に採択された国連の「拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約」(CAT) (以下、「拷問等禁止条約」) に規定されている定義である。

<sup>4</sup> 世界保健機関「暴力と健康に関する世界報告(World Report on Violence and Health)」(2002年) [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/full\\_en.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/full_en.pdf)

## 拷問等禁止条約 (CAT) で定義される拷問<sup>5</sup>

「第1条第1項 この条約の適用上、「拷問」とは、身体的なものであるか精神的なものであるかを問わず人に重い苦痛を故意に与える行為であって、本人若しくは第三者から情報若しくは自白を得ること、本人若しくは第三者が行ったか若しくはその疑いがある行為について本人を罰すること、本人若しくは第三者を脅迫し若しくは強要することその他これらに類することを目的として又は何らかの差別に基づく理由によって、かつ、公務員その他の公的資格で行動する者により又はその扇動により若しくはその同意若しくは黙認の下に行われるものをいう。「拷問」には、合法的制裁の限りで苦痛が生ずること又は合法的制裁に固有の若しくは付随する苦痛を与えることを含まない。」

第16条は、残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱い、刑罰の行為に言及している。

拷問等禁止条約の定義では、公務員は、自らが犯す、扇動する拷問行為のみならず、他の者がそのような行為を行うにあたり、同意もしくは黙認する場合も責任を問われることも注目に値する。国家当局が、非国家主体による不当な取扱いを含む不当な取扱いに対する実効保護を提供すること（つまり、そのような行為を防止、改善すること）が「できない、それを望まない」場合にも、国家責任が生じる。<sup>6</sup>これには、私人による家庭内暴力、有害な伝統的慣習が拷問に相当する場合に、個人を保護しないことも含まれる。

世界人権宣言第5条<sup>7</sup>、市民的及び政治的権利に関する国際規約第7条<sup>8</sup>の両方が「拷問」、「残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い、刑罰」を禁止している。さらに、拷問を防止し処罰するための米州条約<sup>9</sup>は、以下のように定義している。「拷問は、身体的、精神的苦痛を引き起こさない場合であっても、人格を完全に破壊し、身体的、精神的能力を減退させることを意図した人に対する方法の使用としても理解されるものとする。」

<sup>5</sup> 国連総会「拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約：総会決議採択 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: resolution/adopted by the General Assembly)」(1984年12月10日) A/RES/39/46 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2224.html>

<sup>6</sup> 国連人権高等弁務官事務所「ファクトシートNo.4 拷問の撲滅(Fact Sheet No. 4, Combating Torture)」(2002年5月)(第1版)34頁<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4794774b0.html>

<sup>7</sup> 国連総会「世界人権宣言(Universal Declaration of Human Rights)」(1948年12月10日)217 A (III) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>

<sup>8</sup> 国連総会「市民的及び政治的権利に関する国際規約(International Covenant on Civil and Political Rights)」(1966年12月16日) 999 U.N.T.S 171 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>

<sup>9</sup> 米州機構「拷問を防止し処罰するための米州条約(Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture)」(1985年12月9日)OAS Treaty Series No. 67. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3620.html> また、以下の拷問の定義も参照のこと。Arabic/Islamic - Miscellaneous「イスラムにおける世界人権宣言(Cairo Declaration on Human Rights in Islam)」(1990年8月5日)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3822c.html>および 国連総会「国際刑事裁判所ローマ規程(最終修正2002年1月)(Rome Statute of the International Criminal Court (last amended January 2002))」(1998年7月17日)A/CONF. 183/9, Article 7 (2)(e), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a84.html>

国際法は、強姦も拷問の一形態であると見なしている。拷問に関する国連特別報告者は、1992年に、「拘禁された女性に対する強姦、その他の形態の性的暴行が人類の固有の尊厳、身体的安全に対する権利のとりわけ屈辱的な侵害であることが明らかであることから、それらは拷問行為を構成する」と述べている。<sup>10</sup>

男子、少年も強姦の被害者となることがあり、恥の感情により特にトラウマを負うことがある。

### 6.3.3 暴力および拷問の形態

国際人権法、人道法は一貫してあらゆる状況における拷問を禁止しているが、拷問や不当な取扱いは、世界の半数以上の国で行なわれている。<sup>11</sup> 拷問方法は、被害者が拷問の加害者が欲することを行うように強いるよう考案されている。身体的技法には、あらゆる種類の殴打、切断、火傷、窒息、性的虐待、電気ショックが含まれる。食料、水、音、光、プライバシー、人との接触、移動が剥奪されることもある。拷問は、深刻な屈辱、脅迫、そして、文化的、宗教的な禁制を破ることを強制されるなどの行動強制的形態をとる場合もある。冤罪、死の脅迫、偽の処刑などの心理的技法は、被害者を混乱させ、抵抗をなくすために使用される。

難民は、出身国、庇護国において、その他の形態の極度の暴力を経験・目撃することがあるが、それには以下のものが含まれる。

- 家族構成員、その他の近親者の暴力的死亡を経験すること。
- 家族構成員、その他の近親者の拷問、深刻な不当な取扱い、強姦を目撃すること。
- 強姦、汚辱、性的虐待、搾取、強制売春、人身取引、性的隷属、深刻な情緒的、心理的暴力、虐待、女性性器切除 (FGM) などの有害な伝統的慣習、名誉殺人、不具化などの性およびジェンダーにもとづく暴力。
- 誘拐を含む実質的非刑事拘禁。

拷問サバイバーの面接が家族の構成員を危険に晒し、面接後のサバイバーに対する報復につながらないようにするため、保護環境を慎重に評価する必要がある。可能なかぎり、評価は技術的専門性を有し、現地の文脈を理解している保護担当職員が実施すべきである。このことは、強姦、拷問、拘禁といった慎重に扱うべき問題に関する評価を実施するにあたって、とりわけ重要である。

### 6.3.4 暴力および拷問の影響

拷問、暴力のいくつかの形態は、身体的外傷、傷跡、長引く機能障がい、障がいを残す。暴力や拷問による急性の心理的、社会的影響は短期的ですむ場合もあるが、持続し、長期にわたり精神の健康を損なう場合もある。

<sup>10</sup> (第21回会議要約記録、国連文書E/CN.4/1992/SR.2第35段落)国連人権高等弁務官事務所「ファクトシート No.4 拷問の撲滅(Fact Sheet No. 4. Combating Torture)」(2002年5月)(第1版)にて引用<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4794774b0.html>

<sup>11</sup> 拷問とその影響に関する詳しい説明については、以下を参照のこと。国連人権高等弁務官事務所「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰の有効な捜査と記録作成に関するマニュアル(イスタンブール議定書)(Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ("Istanbul Protocol"))」(2004) HR/P/PT/8/Rev.1, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4638aca62.html>

しかし、すべての拷問サバイバーが簡単に特定できる医学的状態を発症するわけではなく、拷問の明らかな影響を示さない場合であっても、潜在的な影響のリスクがないか常に考慮すべきである。

よく見られる影響は、恐怖、鬱、神経過敏といった心理的なものである。拷問、暴力を経験した者は、集中することが困難であったり、眠れなかったり、悪夢を見たりする。その他の継続的な影響には心因性のトラウマ、不調が含まれるが、その場合、身体的な疾患の発症、発現、消退に精神的要素が重大な役割を果たす。これらの症状は、通常すぐに発現するが、一部の例では、もともとの出来事の数ヶ月後、数年後に発現する場合もある。症状が慢性症状となる場合もあるが、長期に渡って変動する場合もある。拷問の心理的影響に付随する最も一般的な診断は、心的外傷後ストレス障がい（PTSD）である。<sup>12</sup>PTSDの診断は、精神科医または心理学者によって行なわれる。

女性と男性では暴力、拷問の経験が異なり、それらへの対処メカニズムは、ジェンダー、年齢、家族関係、性的指向に特有なものとなる。強姦、持参金にまつわる暴力、女性性器切除、家庭内暴力、人身取引などのその他の形態のジェンダーに関する暴力は、精神面、身体面の両方に深刻な苦痛や苦悩を引き起こす行為であり、加害者が国家主体であるか私人であるかを問わず、迫害の形態として使用されてきた。強姦、その他の形態の性的暴行は、サバイバーがコミュニティ、家族から排斥されることにつながる場合がある。性的少数者に対する身体的、性的虐待行為が処罰されない場合、同性間の行為が法律によって犯罪とされている場合、LGBTIと見なされる個人またはその人物の家族は、さらなる危害、コミュニティからの孤立に晒されることがあるが、そのことは身体的危害にとどまらない深刻な心理的・心理社会的影響をもたらす。

### 6.3.5 暴力または拷問のサバイバーの評価、支援

このカテゴリーの下で検討される第三国定住のケースを扱うにあたり、手続的側面などの具体的な側面を考慮する必要がある。

サバイバーの家族は、トラウマ、罪悪感、無力感の複雑な感情を持ち、特別なケア、注視が必要となる場合があることに留意することが重要である。さらには、特定のコミュニティがどのようにトラウマ、喪失、悲嘆、精神疾患に反応するかに関する情報を考慮し、第三国定住ファイルに含めるべきである。このことは、性暴力のケース（強姦を含む）において特に重要である。性暴力のサバイバーとサバイバーの配偶者・家族は、さらなる危害、コミュニティからの排斥に直面するおそれがあるからである。

<sup>12</sup> 国連人権高等弁務官事務所「拷問及び他の残酷な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰の有効な捜査と記録作成に関するマニュアル(イスタンブール議定書)(Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ("Istanbul Protocol"))」(2004) HR/P/PT/8/Rev.1. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4638aca62.html>

身体的症状がある、あるいは負傷している場合、難民の身体的状態を検査した有資格の医師の報告書を第三国定住登録書式（RRF）に添付すべきである。理想を言えば、難民の心理的状态に関する心理学者、精神科医による適格な見解、コメントも添付するのが望ましい。これらの報告書には、至急のケースに対処するために施されたあらゆる治療、必要な治療・カウンセリングの利用可能性に関する情報も含まれるだろう。

しかし、医学的評価は、かならずしもどこでも受けることができるとは限らない。第三国定住候補者提出は、精神的、身体的影響の訴えにもとづいて行なうこともできる。心理的評価、医療報告を第一庇護国において入手することが現実的に不可能な場合、その旨をRRFの「特定のニーズ」欄に説明すべきである。さらに、第三国定住の面接中に難民が言及した、あるいは面接中の難民に見られるやもしれない拷問の精神的、身体的影響と思しき顕在的兆候や、難民がその影響を経験してきた期間をこの欄に記載しなければならない。

拷問を受けたが、見た限り影響が見られない難民の場合には、受入国が難民のバックグラウンドに関係するできるだけ多くの情報を持てるよう、RRFに適切に記録しておくことがとりわけ重要である。受入国、コミュニティには、適切なサービスを提供できるよう、拷問歴を伝えるべきである。

暴力、拷問のサバイバーが、医療面、心理面の両面において十分なサービスが整っている場所で暮らせるよう配慮しなければならない。環境と生産的な生活を回復できる第三国定住は、多くのサバイバーにとって、それ自体が回復の重要な要素となる。しかし、拷問、その他の深刻な暴力の形態のサバイバーには、組織的医療、カウンセリング、その他の種類の特別な援助が必要と思われる。特に身体的、深刻な心理的問題に苦しんでいる場合にはそれが必要となる。

しっかりとした文書化、本部、第三国定住受入国担当者、第三国定住受入国のUNHCR事務所との必要に応じたしっかりとしたコミュニケーションは、難民が第三国定住受入国で適切な援助を受けることを確保するのに役立つ。しかし、難民が必ずしも必要なカウンセリング、支援サービスにアクセスできることをUNHCRは保証できないことも留意すべきである。



### 秘密保持

家族内の個人が直面した暴力をかならずしも家族構成員全員が知っているわけではないことを忘れてはならない。たとえば、強姦、その他の性暴力のサバイバーは、他の家族に知らせていないこともある。秘密を漏らさないよう配慮しなければならない。



## 基本文献

- 国連総会「拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約 (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*)」(1984年12月10日)、1465 U.N.T.S. 85 第1条 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html>
- UNHCR「難民、帰還民、国内避難民に対する性およびジェンダーにもとづく暴力防止と対応に関するガイドライン (*Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons, Guidelines for Prevention and Response*)」(2003年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>
- UNHCR「難民の精神衛生 (*Mental Health of Refugees*)」(1996年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc010.html>
- 機関間常設委員会「緊急時状況での精神衛生および心理社会的サポートに関するIASCガイドライン (*IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings*)」(2007年6月20日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c0312d2.html>
- UNHCR「緊急時ハンドブック (*Handbook for Emergencies*)」(2007年2月) 第3版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a9e29a2.html>
- The Victorian Foundation for Survivors of Torture Inc「拷問に対する視点：法律、影響、討論 (*Perspectives on Torture: the law, the effects, the debate*)」(2007年) [www.foundationhouse.org.au](http://www.foundationhouse.org.au)

## 6.4 医療ニーズ

医療ニーズのカテゴリーの下である者の第三国定住を検討する前に、すべての関係職員は、基本的な考慮事項が完全に適用されたかどうかを確認するため、特別な配慮をしなければならない。医療ニーズを持つ者の第三国定住は困難であり、第三国定住の機会は限られる。

医療ニーズによりUNHCRにより第三国定住を検討される者は、差別なく(つまり、年齢、ジェンダー、多様性に配慮したアプローチにしたがって)、ケースの医学的事実とやむを得ない人道上的考慮の両方を考慮して、個別に評価される。そのため、医学的診断、治療のための予後診断を判断するにあたり、有資格の医師と相談することが不可欠である。評価の客観性、公平性を尊重するために、医療資格を持つUNHCR職員ではなく、独立した医療従事者が医療評価書式(MAF)を記入することが強く推奨される。<sup>13</sup>また、第三国定住を通じてのみ対処が可能な最も深刻でやむを得ないケースをUNHCRが特定することが不可欠である。

医療ニーズを持つほとんどの難民は、このカテゴリーの下での第三国定住を必要とせず、それに値しない。したがって、医療的根拠にもとづく第三国定住候補者リスト提出をする前に、医療ニーズの性格、庇護国においてどのような照会・治療の

<sup>13</sup> UNHCR「改訂版UNHCR医療評価書式(MAF)および指針に関する覚書(*Revised UNHCR Medical Assessment Form (MAF) and Guidance Note*)」IOM/044-FOM/044/2010 (内部用)UNHCR イントラネット

可能性があるかを判断することが重要である。医療ニーズを持つ者の第三国定住を促進することが複雑かつ困難であることを考えると、UNHCR事務所が、この候補者のカテゴリーにもとづく第三国定住のための個人の資格を評価する透明性の高い標準運用手順を確立し、周知することが望ましい。

なんらかの症状や障がいがあるが、このカテゴリーの下での第三国定住に値しない個人は、その他の候補者のカテゴリーの下での第三国定住の資格を有する場合がある点も留意する必要がある。医療ニーズがあるということは、その他のいかなる第三国定住候補者のカテゴリーの下での第三国定住の検討を妨げるものではない。難民のニーズに対処するうえで、慎重に医療情報を記録することは重要である。

## 6.4.1 「医療ニーズ」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出

医療ニーズのカテゴリーの下での第三国定住候補者リスト提出には、以下の4つの条件のすべてが満たされなければならない。

### 1. 診断

- 健康状態、障がい、適切な治療なしでは生命を脅かすものである、または
- 適切な治療なしでは、回復不能な機能の喪失のリスクが存在する、または
- 庇護国における特別な状況／環境が健康状態の原因となっている、あるいは著しく悪化させていること。

### 2. 治療（2つの要件両方）

- 十分な治療が庇護国において（たとえば、医療施設、専門性の欠如により）提供されない、あるいは（たとえば、課された制限、資源の欠如により）アクセスできず<sup>14</sup>、かつ
- 十分な治療が、第三国への一時的医療救助を通じてでは確保できないこと。

### 3. 予後診断

- 健康状態、障がい、通常の生活を送り、うまく適応し、満足なレベルで機能することの重大な障がいとなっており、個人、扶養家族を庇護国においてリスクの悪化にさらしているか
- 庇護国における特別な状況／環境が、健康状態、障がいを著しく悪化させており、かつ
- 第三国定住受入国における治療（支援的リハビリテーション、医療ケアの手配を含む）、居住が、健康状態、障がいを著しく改善し、日常の機能、生活の質の向上につながるという好ましい予後診断が存在すること。

### 4. インフォームド・コンセント（情報にもとづく合意）

- 第三国定住が、特に健康状態、障がいの治療の見込み、新しいコミュニティにおいて必要な社会的・文化的・心理的適応の見込みに関するカウンセリングを受けた後に個人によって表明された意思であること。

<sup>14</sup> UNHCR「難民その他関心対象者の後送医療機関での医療に関するUNHCRの原則および指針（UNHCR Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern）」（2009年12月）  
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1726e82.html>

### 6.4.1.1 医療ニーズの状況に関する指針

#### 病気、その他の医学的状態

病気、医学的状態が投薬治療、食事の変更、庇護国で利用可能なその他の治療を通じて十分に対処できるケースは、医療上の第三国定住の検討を付託すべきではない。

医学的状態が他の場所での治療から恩恵を受けると考えられる場合、そのような治療が実際は現地で利用可能ではないか、あるいは医療救助、その他の医療上の第三国定住に対する代替策が実行可能であるかどうかを判断すべきである。

上述の4つの条件が満たされない場合、ケースのすべての構成員について、その他のUNHCRの第三国定住カテゴリーの適用可能性を検討すること。

#### 障がい

もっている障がいに十分に適応し、満足なレベルで機能している難民は、一般的に、医療ニーズにもとづく第三国定住が必要とはみなされない。そのような障がいがあるが、現地、UNHCRの医療照会スキーム内で治療できない場合で、それがその者の安全、生活の質を深刻に脅かしている場合にのみ、医療ニーズを根拠にした第三国定住を模索すべきである。

上の4つの状態が満たされない場合、ケースのすべての構成員について、その他のUNHCRの第三国定住カテゴリーに該当するかどうかを検討すること。実際には、場合によって、個人の障がいがあるが、たとえば、「法的、身体的保護」のカテゴリーの下での第三国定住を必要とするリスクの悪化にその者を晒すことがある。障がいを持つ難民が直面する保護リスクに関する詳しい説明については、[5.2.4](#)を参照のこと。

### 6.4.2 医療第三国定住ニーズの優先順位付け

医療的根拠にもとづいて提出されるケースは、状態の深刻性、段階と治療の緊急性にもとづいて優先順位を決められるべきである。第三国定住の優先順位の評価・適用は、患者のケア、提出プロセスのために重要である。医療ニーズに対する時宜を得た対応を確保するため、評価を行なう医師は適切な優先レベルを示さなければならない。正確な優先順位付けのない候補者の提出は、健康状態の悪化の原因となる遅れを生じがちであり、回復不能な機能喪失、時には死亡につながる。すべての第三国定住受入国が医療ニーズのあるケースを緊急に処理する能力を持っているわけではないため、優先順位付けは、候補者提出先の国にも影響を与える。

| 優先レベル | 状態の深刻度<br>医学的状态   | 医療介入のための<br>タイムフレーム | 第三国定住<br>(出発)のための<br>タイムフレーム |
|-------|---|---------------------|------------------------------|
| 緊急    | 直ちに生命を脅かすものである。<br>(つまり、救命手術)   | <1ヶ月                | 1週間以内                        |
| 至急    | 直ちに生命を脅かすものではないが、救命のための介入を必要とする。<br>さらなる介入なしでは、重大な進行、合併症のおそれがある。<br>(つまり、多くの癌)        | <6ヶ月まで              | 6週間以内                        |
| 通常    | 生命を脅かすものではない、重大な進行／合併症のおそれがないが、進行／合併症のおそれを減少させ、その者の生活の質、全体的機能を改善することを確保するために介入が必要である。 | ≥6ヶ月                | 52週間以内                       |

### 医療ケースの優先順位を判断した後の追加的考慮事項

UNHCRは、医療上の根拠により第三国定住のやむを得ないニーズを持つ個人についての優先順位を検討するにあたり、ケースの医学的事実を考慮し、無差別かつ臨床的アプローチを確保すべきである。場合によっては、同じ優先レベル（たとえば、通常の優先順位）に該当する多くのケースが第三国定住のために特定された際、UNHCR職員はさらにケースに優先順位を付けることが必要になる場合がある。

どのケースが同じカテゴリー内で優先されるべきかを決定するにあたり、職員は、家族構成員の脆弱性など、その他の非医療的考慮事項に加え、医学的状态を考慮しなければならない。さらには、特定の状況においては、暴力、拷問のサバイバーなど、医学的状态が迫害、避難、亡命に直接関係している者のニーズを優先することが適切なこともあるが、それと同等かそれ以上に切実な医療上のニーズまたは関連する脆弱性を有するその他の者の第三国定住へのアクセスを妨げるべきではない。



医療を必要とする状態にある難民の時宜を得た特定は、予後に重要な影響を与える場合があり、そのことが第三国定住受入国による受け入れの可能性に影響を与え得る。現地事務所は、医療ニーズによる候補者提出が可能な限り早く行なわれるようにすべきである。医療評価書式（MAF）は、6ヶ月間のみ有効である。

### 6.4.3 HIVに感染している難民 およびAIDSに罹患している難民

HIVまたはAIDSに感染・罹患している難民は、その健康状態全体が上記6.4.1で定める条件を満たす場合にのみ、医療的ニーズを根拠とする第三国定住の資格を有する。

さらに、第三国定住を求める核となる理由がHIV状態と無関係な場合、難民がHIVに感染しているという事実が、その核となる理由にもとづく第三国定住に悪影響を与えてはならない。国によってはHIVに感染している難民の入国を許可しない国もあるが、UNHCRは、庇護の必要性が治療、ケアに付随する潜在的コストに関するあらゆる懸念に優先することを強調している。

状況によっては、難民のHIV状態が、その者の親族の身体的安全など、そのHIV状態に関係する人権侵害につながったり、個人の庇護状態を危うくしたりすることがある。そのようなケースは、医学的狀態によって生じたものであるが、法保護の根拠にもとづいた第三国定住が必要となる場合がある。



5.3.7で詳しく述べるように、第三国定住の前提条件としてHIV検査を要求するすべての第三国定住受入国は、国際基準に合致するHIV検査、カウンセリングに関するガイドラインを定め、それが適用され、モニタリングされることを確保することが望ましい。

「難民に対する抗レトロウイルス薬」<sup>15</sup>、「保健医療施設におけるHIV検査、カウンセリング」<sup>16</sup>に関するUNHCRの政策は、治療へのアクセス、HIV検査・カウンセリングの問題に関する指針として参照すべきである。事務所は、関係国の当局、第三国定住サービスに対して、検査前、検査後のカウンセリングが提供されなかった事例、結果通知において秘密保持義務が守られなかった事例を報告すべきである。これには、通知の責任が誤ってUNHCR事務所に課された事例も含まれる。

### 6.4.4 「医療ニーズ」カテゴリーにもとづいて 候補者リストが提出されるケースのオペレーション上の側面

「医療ニーズ」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出においては、以下の事業実施上の側面に留意すべきである。

- UNHCRの医療評価書式（MAF）は、検査を行なう医師が必要事項をすべて記入しなければならない。
- MAFの有効期限は6ヶ月であるが、緊急、至急の候補者提出に使用するMAFは、予後診断を正確に反映できる直近のものでなければならない。

<sup>15</sup> UNHCR「難民に対する抗レトロウイルス薬政策(Antiretroviral Medication Policy for Refugees)」(2007年1月17日)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b4af612.html>

<sup>16</sup> UNHCR「難民、国内避難民、その他UNHCRの関心対象者に対する医療施設におけるHIV検査およびカウンセリングに関するUNHCR/WHO/UNAIDS政策(UNHCR/WHO/UNAIDS Policy Statement on HIV Testing and Counselling in Health Facilities for Refugees, Internally Displaced Persons and other Persons of Concern to UNHCR)」(2009年)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b13ba212.html>

- 医療評価書式、医療報告は判読可能なものでなければならない。
- 文書にはすべて、署名と日付が必要である。
- レントゲン写真、CTスキャン画像、写真などがある場合は、ファイルに添付すべきである。

医療ニーズにもとづくケースの提出は、第三国定住部がコーディネートし、地域第三国定住拠点に対して限られた数の枠を割り当てる。医療ケースについては、提供される枠が限られているため、現地事務所は現地での受入国に提出する候補者の選択肢も探ることが推奨される。

## 家族統合

医療ニーズのカテゴリーにもとづく第三国定住に値すると判断された者は、その者が扶養する家族とともに第三国に渡るべきである。家族ではない介護者も、扶養されていることが明確に確認されていれば、その扶養家族に含まれる場合がある。

### 5.1.2の扶養の概念、家族統合の権利に関する指針を参照のこと。

第三国定住受入国が扶養家族の複数のケースへの分割を要求している場合、家族再統合のカテゴリーは、すでに第三国定住受入国にいる家族構成員との再統合を促進するケースに限定されることを念頭に置き、それぞれのケースについて最も適切な候補者のカテゴリーを選択しなければならない。ケース構成に関する指針については、7.4を参照のこと。

緊急または至急の第三国定住によって家族離散が生じた場合、第三国定住を果たした難民の家族構成員／扶養家族が、その国に渡り再び家族として統合されるよう措置を講じるべきである。



## 基本文献

- UNHCR「UNHCRの難民その他の関心対象者の後送医療機関での医療に関する原則および指針（*UNHCR Principles and Guidance for Referral Health Care for Refugees and Other Persons of Concern*）」（2009年12月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c1726e82.html>
- UNHCR「HIV/AIDSおよび難民、国内避難民、その他の関心対象者に関する覚書（*UNHCR, Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and other Persons of Concern*）」（2006年4月5日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4444f0884.html>
- UNHCR「難民、国内避難民、その他のUNHCRの関心対象者に対する医療施設におけるHIV検査およびカウンセリングに関するUNHCR/WHO/UNAIDS政策（*UNHCR/WHO/UNAIDS Policy Statement on HIV Testing and Counselling in Health Facilities for Refugees, Internally Displaced Persons and other Persons of Concern to UNHCR*）」（2009年）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b13ba212.html>
- UNHCR「秘密保持ガイドライン（*Confidentiality Guidelines*）」（2001年8月1日）IOM/071/2001 - FOM/068/2001（内部用）<http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

## 6.5 危機に瀕する可能性のある女性および少女

女性や少女は、独自の迫害、暴力の形態、あるいは、ジェンダーに関連した迫害、暴力の形態に直面するおそれがあり、彼女たちが保護を享受し、男性や少年と平等に恒久的解決策にアクセスできるようにするために具体的な措置を講じる必要がある。

危機に瀕する可能性のある女性あるいは少女の第三国定住を検討するにあたっては、5章で説明した主要な保護の概念を参照すべきである。

この保護概念には、女性・少女を含む難民集団の一部のグループの保護ニーズ、潜在的脆弱性の早期特定とそれらの保護ニーズ、脆弱性に対する即時対応の重要性、保護対応を向上させる補完的方法としてのコミュニティにもとづくアプローチや年齢、ジェンダー、多様性に配慮したアプローチの活用などが規定されている。



他の難民と同様に、難民女性あるいは少女は、避難国において、身体的保護上、法保護上の問題に直面する可能性がある。この点について、難民女性あるいは少女をルフールマン（迫害地への送還）、恣意的逮捕、その他の形態の人権侵害から保護するための保障措置を講じる必要がある。また、十分な社会的・経済的権利や食料、住居、衣料などの基本的生活必需品へのアクセスを付与する法的地位を確保する必要がある。

しかし、危機に瀕する可能性のある女性あるいは少女に関するUNHCR執行委員会結論（第105号、2006年）は、危機に瀕する可能性のある女性、少女の保護には、彼女らが女性であるゆえの障壁が存在し、そうした障壁を全体として克服する必要があること、そしてそのためには、政府、UNHCR、国連機関、NGO、女性、コミュニティとのパートナーシップが必要であることを指摘している。執行委員会結論は、いくつかの防止戦略、対応・解決策を列挙し、パートナーシップの必要性を指摘するとともに、以下の行動を取るように求めている。

「危機に瀕する可能性のある難民女性および少女に対する保護および恒久的解決策ツールとしての第三国定住の使用を強化する、トレーニングなどを通じて危機に瀕する可能性のある女性および少女が持つ第三国定住のニーズを特定する力を高める、危機に瀕する可能性のある女性とその扶養家族のより迅速な出国を可能にする措置の確立を含む手続きをさらに能率化する」<sup>17</sup>

歴史的に見て、女性や少女の状況に合致した対応をとる必要性があるという理解から、一部の国では、難民女性を受け入れる特別第三国定住受入枠や受け入れプログラムを導入している。女性や少女の第三国定住の機会は、その他の第三国定住のカテゴリーでも平等に存在する一方で、女性や少女の保護ニーズは独自の性格を有し、また個別状況が複雑であることから、「危機に瀕する可能性のある女性および

<sup>17</sup> UNHCR「危機に瀕する可能性のある女性および少女に関する結論(Conclusion on Women and Girls at Risk)」(2006年10月6日)No.105 (LVII) <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45339d922.html> また、以下も参照のこと。

UNHCR「女性および少女の保護に関するUNHCRハンドブック(UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls)」(2008年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>

少女」という独自の第三国定住候補者のカテゴリーにもとづく提出が必要となる場合がある。

### 危機に瀕する可能性のある女性および少女というカテゴリーの目的

- ジェンダーに関連した独自の保護上の問題に直面している難民少女あるいは女性に対し、第三国定住を通じた国際保護と援助を提供する
- 「危機に瀕する可能性がある」と見なされる難民少女・女性のための迅速手続きや略式出国を実現する
- 危機に瀕する可能性のある難民女性・少女が、社会・経済的統合、自活を達成するために、第三国定住受入国到着時に、専門的なケア、また、必要な場合は、適切な支援を受けられるようにする

避難国における難民女性や少女の保護ニーズや独自の脆弱性を正確かつジェンダーに配慮したやり方で評価することは、彼女らの第三国定住ニーズを判断するうえで決定的なものとなる場合がある。この点に関して、女性や少女の多様性を尊重することが重要である。また、年齢、言語、民族、人種、カースト、宗教、障がい、性的指向、家族、社会経済的地位、農村、都市のバックグラウンドなどの要素も、ジェンダーの平等、実効保護の実現を阻む障壁となりうることを理解することが重要である。

### 危機に瀕する可能性のある女性および少女の定義

UNHCRは、女性固有の保護上の問題に直面し、通常、男性の家族構成員によって提供される効果的な保護が得られない女性や少女を、危機に瀕する可能性のある女性、危機に瀕する可能性のある少女と見なしている。危機に瀕する可能性のある女性や少女は、1人で世帯を維持している女性、保護者のいない少女または女性、男性（または女性）の家族構成員とともにいる者などが該当する。

難民女性、少女は、社会や家族からの追放、ルフールマン、その他の身体に対する脅威、性暴力、身体的虐待、レズビアンと見なされた女性の「矯正」強姦、脅迫、拷問、独自の経済的苦難、社会的疎外、統合の見込みの欠如、コミュニティからの敵意、様々な形態の搾取など、多種多様な保護上の問題に襲われるリスク、あるいはそれらに襲われた経験を有している場合がある。

そのような問題あるいはそうした問題が現実化するリスクは、出身国、避難中のいずれかで被った過去の迫害の影響によって悪化することが多い。家族やコミュニティから追い出され、通常の家業やコミュニティからの支援や文化的結びつきを奪われたトラウマ、役割や地位の突然の変化、暴力を受けているあるいは受けそうになっている現実、（絶対条件ではないが）男性の家族構成員がいないなどにより、難民女性や少女の一部は、とりわけ脆弱な状態に置かれる。

## 6.5.1 危機に瀕する可能性のある女性および少女を特定する

様々なリスク要因の特定と分析は、どの女性あるいは少女がリスクに直面しているかを判断するのに役立ち、対象を絞った対応を可能にする。しかし、女性や少女は、移動を強いられた集団内において男性や少年と比べて目に触れる機会が少な

く、とりわけ、保護上の事件が私生活の場で起こった場合や人道支援を行う者が加害者となった場合、報告することができないこともある。誘拐、強姦、性的虐待、嫌がらせ、搾取のリスクは、難民女性が経験する問題の一部でしかなく、こうしたリスクは、男性の家族構成員が同伴しているか、死別したか、単身であるかに関わらず、すべての女性が抱えている。女性の権利を擁護する司法制度の強化など、安全が確保された環境の確立、そして、難民女性・少女に権利を与えるための行動やパートナーシップは、リスクの防止と特定の両面で鍵となる戦略である。

特定の場合においては、出身国における過去の衝撃的な経験や避難国における深刻な苦難の状況が、難民女性の保護上の問題を悪化、深刻化させ、その状況の危険性を増大させることがある。そのような保護上の問題を早期に特定し、評価することが、適切な即時対応や、その後の、第三国定住候補者提出を含めた解決においてきわめて重要である。

女性の難民は、女性の通訳を通じて、女性の面接官に対して保護上の問題を話すほうが、落ち着いて率直に話す可能性が高いことを忘れないこと。



## 難民保護状況の正確な評価

危機に瀕する可能性のある難民女性・少女を適切かつ正確に特定するには、まず、庇護国における保護状況全体を正確かつ系統的に、そして早い段階から評価することが必要である。保護、フィールド、第三国定住、コミュニティ、社会・医療サービスといった様々な分野の職員が注意深く定期的にモニタリング活動を実施すべきである。また、宗教指導者、現地の病院や慈善団体、難民グループなどのその他のパートナー、とりわけ、難民女性の集団やそのなかのリーダーもこのモニタリングプロセスに関与すべきである。難民女性や少女の保護ニーズの早期かつ効果的な特定には、多くのセクションが関与するアプローチが不可欠である。「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」<sup>18</sup>など、ニーズ特定ツールや手法については5.5を参照のこと。

保護を必要とするこの幅広い環境におけるリスク要素として、以下のような要素を挙げることができる。

- 治安の欠如、武力紛争
- 性およびジェンダーにもとづく暴力（SGBV）
- 援助やサービスに対するアクセスが不十分あるいは不平等である
- 受け入れコミュニティにおける女性や少女の地位。軽視、差別につながる恐れがある
- 生計を立てる手段へのアクセスの欠如
- 女性や少女の権利を支持しない法制度
- 女性庇護希望者のニーズや主張に配慮しない庇護制度

<sup>18</sup> UNHCR「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール(The Heightened Risk Identification Tool)」(2010年6月)第2版<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html>；ユーザーガイド<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

### 難民少女

難民少女は、その年齢や成熟度により、暴力や虐待、搾取を受けるリスクがいつも高いと考えられる。また、そのような経験を被っていた場合のトラウマや移動に伴う状況に耐えて切り抜けていくことが難しいかもしれない。そのため、彼女たちには特別な注意を払わなければならない。難民少女は、搾取の危険がより高く、強制結婚、早期結婚、意志に反した女性性器切除、人身取引、性的隷属などに直面する可能性がある。

家族構成員との離別、両親の死亡により、成人の監護が受けられない若い少女が、自分よりも幼い兄弟姉妹の面倒をみなければならない状況に置かれていることも多い。そのような場合、若い少女の肩にかかる重荷は特に深刻であり、世帯や家族のための仕事や、同じように様々な保護上の脅威に晒されている自分より幼い弟や妹の面倒をみなければならない重圧により学校にいける機会も限られている。

里親制度に置かれた少女も、しばしば、学校を含むコミュニティ生活に参加する権利の剥奪に直面しており、搾取の脅威に直面するおそれがある。そのような少女は、里親家族から分離し、適切な養育環境に置くことが必要な場合がある。

保護者のいない少女および養育者から離れてしまった少女、その他の危機に瀕する可能性のある少女には、最善利益評価や最善利益認定が必要である。危機に瀕する可能性のある子ども、若青年のカテゴリーに関する指針については、6.7も参照のこと。

## 6.5.2 「危機に瀕する可能性のある女性および少女」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出

危機に瀕する可能性のある女性、少女を特定した後は、彼女たちの当面の保護ニーズに対応することが必要である。そのうえで、長期的な保護ニーズの評価を行う。

第三国定住は、必ずしも女性であることによる特定の保護上の問題に直面する難民女性・少女すべてのケースにとって最も適切な解決策であるというわけではない。すべての保護者のいない子ども、養育者から分離された子ども、その他の危機に瀕する可能性のある子どもに対する最も適切な解決策を見つけるうえで、最善利益認定（BID）は極めて重要な手順であり、最善利益認定を、第三国定住に先立って実施しなければならない。詳しい説明については、5.2.2.1を参照のこと。

危機に瀕する可能性のある女性あるいは少女の第三国定住ニーズの評価では、以下の1つ以上の要素の深刻度とケース自体の切迫度を評価する。また、第三国定住受入国における受け入れ後になんらかのフォローアップが必要かどうかも判定すべきである。

**「危機に瀕する可能性のある女性および少女」カテゴリーにもとづく難民女性または少女の第三国定住候補者提出は、以下の場合に検討される。**

- 女性であるため、不安定な治安状況、身体保護に対する脅威に直面している場合
- 過去の迫害やトラウマによる特定のニーズを有している場合
- 過酷な生活状況に直面しており、それが搾取や虐待につながり、庇護が維持できないものになっている場合

- 社会的規範、法律、価値観に変化があり、それが、伝統的な保護メカニズムや紛争解決メカニズムの機能停止またはそうしたメカニズムの墮落につながり、それに代わる支援・保護システムが欠けている場合。そのために、難民女性あるいは少女が、庇護が維持不可能なほど深刻な危機に瀕している場合。

## 危険な治安状況

5.2.1で解説したように、難民女性は、家族やコミュニティからの追放、ルフールマン、性およびジェンダーにもとづく暴力の脅威など、多種多様な身の安全を脅かす脅威に苦しんでいる可能性がある。性およびジェンダーにもとづく暴力には、性的嫌がらせ、家庭内暴力、虐待、拷問、性的隷属・搾取・強制労働を目的とした人身取引、その他の形態の搾取などが含まれる。UNHCRやその他の援助機関も、この問題がいたるところに見られること、長きにわたって維持されてきた文化的価値観や慣行を変えることが困難であることなどから、短期間かつ効果的な方法でこれらの問題に対処できないこともある。難民コミュニティにおける厳格な社会的法体系も、難民女性の身体保護がさらに損なわれることを意味する場合がある。

強姦、虐待、その他の形態の暴力のサバイバーである女性に対する危害や汚名は、とりわけ、伝統的な社会においてはめずらしいものではなく、そのようなサバイバーの第三国定住によってただちに他に移すことが必要な場合がある。

「危機に瀕する可能性のある女性および少女」カテゴリーの下で第三国定住が検討される家庭内暴力のケースについては、保護介入が必要となる多くの実務的・法的な要素が存在する。たとえば、緊急第三国定住を待つ間、女性、パートナーとの関係するあらゆる子どもを安全な場所に移すことが必要となることがある。また、安全上の理由により、その後その場所を変える必要があることもある。さらに、女性のパートナーがUNHCR、その他の団体の関与に気付いた場合、職員に対する安全上の懸念につながる恐れがある。また、事務所は、子どもに対する監護権や、夫やパートナーのその他の権利に関する複雑な法的問題も、女性や子どもの第三国定住を追求する過程で重要になってくるため、それらに対処することが必要な場合もある。子どもが関係し、監護権の問題が解決していない場合、最善利益認定の手続きを適用すべきである。<sup>19</sup> 5.2.2を参照のこと。

しかし、これらの問題は、争議になりやすく、かつ複雑な場合があり、その結果、事務所を緊張状況に置くことがある。そのため、当該ケースについては本部と協議し、本部が現状を特定できるようにすべきである。さらに、庇護国政府当局、第三国定住受け入れ候補国当局が解決策として第三国定住を受け入れる意思を示し、手続きを通じて全面的な協力を提供することが極めて重要である。

## 過去の迫害や過去のトラウマから生じる特定のニーズ

過去の迫害は、避難国における難民女性の保護状況や移動の問題に対処する能力に影響を与える場合がある。過去の迫害の評価は、難民女性のニーズ、必要な対

<sup>19</sup> UNHCR「UNHCR最善利益認定実施ガイドライン・フィールドハンドブック(Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines)」(2011年)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>

応、防止措置に関する重要な指標となる。

非常に多くの場合、出身国ですでに深刻なトラウマを受けた難民女性は、再びトラウマの影響を受けやすくなっている。過去の拷問やトラウマの潜在的な心理的影響は、逆境と相俟って、精神状態を悪化させる可能性が高い。そのような女性に対しなんらかの意味の有る回復を実現するには、精神的・心理的・社会的カウンセリングやリハビリテーション、適切な医療ケアなどが必要になると思われるが、そのような機会が避難国において容易に得られるとは考え難い。

過去のトラウマは、避難国社会に統合し、自分の子どもを養う難民女性の能力と意欲に悪影響を与えることがある。同様に、解決策を模索するにあたり、二次的な被害者（多くの場合、難民女性の子ども、家族構成員）の保護を確保することが重要である。性暴力のサバイバーである女性の場合、HIV/AIDSなどの性感染症や、医師によらず自ら行う中絶、その他の関連する健康問題などの影響に対処するため、具体的な医療援助が必要とされる場合がある。

### 深刻な苦難の状況

難民女性あるいは少女にとって、避難国での深刻な苦難が、不安定な法的・社会的な地位と相俟って、虐待、搾取・強奪のリスクにさらに晒されることにつながる場合がある。その様な場合、庇護が維持できないものとなり、第三国定住が正当化され得る。

苦難の状況は、多くの場合、人道援助、収入創出活動へのアクセスが最小限である都市環境の文脈において、とりわけ深刻なものとなる場合がある。何とか雇用を見つけた女性は、女性であること、民族、法的地位が不明確であることなどにより、地元の雇用者からの差別や嫌がらせに苦しむ場合がある。不安定な法体制の文脈においては、難民が自宅からの立ち退きを要求されることもあり、絶望的な貧困の中で生活することを余儀なくされることもある。これらの困難を乗り越えるために、難民女性の中には、物的援助、住居、個人の証明書、居住許可と引き換えに、「地元の保護者」に頼る以外の選択肢を持たない者もいる。他の女性は自らと子どもを養うために所有物を売ることが余儀なくされ、売春を余儀なくされることもある。

長期化した深刻な苦難の状況は、難民女性や家族の精神状態や健康状態を悪化させ、それがさらに家庭内暴力の増加につながる場合もある。

### 社会的規範の機能停止または社会的規範からの逸脱による社会的地位の変化

社会的地位、社会的規範の変化により難民女性や少女が深刻なリスクに晒され、庇護を維持することが不可能になっている場合、第三国定住の実施を検討すべきである。社会的規範は、しばしば、内戦や難民の発生の際に自然に停止する。難民状態に関する社会的規範、慣習、法律、価値観の停止は、しばしば女性を誰からも保護されず、様々な人権侵害を被りやすい状況においやる。難民ではない状況に比べ、難民が発生する状況下では、伝統的あるいは法的保護および紛争解決メカニズムの崩壊によって、強姦やその他の形態の性暴力の発生が著しく増加する。そのことが、女性や少女をとりわけ脆弱にし、加害者が訴追や制裁を受けないですむ状況を生み出す。

伝統的規範の停止は、女性の「適切な」役割に関する態度や受け止め方などを含み、支配的な社会規範に変化をもたらす。場合によっては、それが性やジェンダーに関する伝統的概念を建設的な方向、女性にとって有利な方向に再定義するきっかけとなり、女性の自己決定を向上させる。伝統的な保護構造に代わって、女性の様々な結社、ネットワークのような新しい創造的メカニズムが登場し、新たな規範、異なる支援システムを生み出す場合がある。

しかし、他の場合には、伝統的な保護メカニズムや社会的規範がそのまま残る一方で、難民の文脈で、それが墮落し、難民女性に対する脅威となる場合がある。実際、文化的価値観の変化は、難民家族内あるいは拡大的なコミュニティ内での衝突につながることもあり、深刻な家庭内暴力やコミュニティ内で難民女性が汚名を着せられる事態につながることが多い。

難民コミュニティ内での性暴力、性差を理由とする暴力のサバイバーの場合、犯罪解決のためのコミュニティにもとづく慣習的実行が、女性の基本的人権の深刻な侵害につながる場合がある。

### 6.5.3 危機に瀕する可能性のある難民女性および少女のカウンセリング

難民女性の保護ニーズには慎重な取扱いを要する微妙な点が多いため、「リスクに直面している」と特定された難民女性および少女に対しては、訓練された女性職員が、個別に、誰にも知られない形でカウンセリングを実施すべきである。

第三国定住が検討されている危機に瀕する可能性のある難民女性や少女に対して、第三国定住受入国にケースを提出する前、また、出発の準備段階においても、カウンセリングを実施すべきである。このカウンセリングには、彼女を第三国定住に付すにあたってなぜ、その候補者のカテゴリーが選ばれたのかの説明、さらなる面接や審査といった、その女性がこれから通ることが予想される第三国定住手続きの説明を含めるべきである。すべての家族構成員、該当する場合は、特に難民の配偶者も適切なカウンセリングを受けるべきである。

### 6.5.4 「危機に瀕する可能性のある女性および少女」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出のオペレーション上の側面

多くの第三国定住受入国は、危機に瀕する可能性のある女性や少女の社会統合ニーズに応えるための特別プログラムを用意している。各第三国定住受入国の政策、手続き、定住支援（緊急ケースを受け入れる能力を含む）の詳細については、本ハンドブックにリンクされているカントリー・チャプターを参照のこと。

このカテゴリーにもとづく候補者リスト提出は、なぜ当該難民が危機に瀕する可能性のある女性または少女と見なされるのかを詳細に説明しなければならない。保護担当職員、事業実施パートナーから提供された評価、報告書を利用し、第三国定住登録書式（RRF）の「特定のニーズ」セクションにその説明を記入すべきである。すべての個別候補者提出の場合と同様、難民性の主張理由の詳細がケース内の成人のそれぞれについて十分に述べられることを確保することに、細心の注意が払われるべきである。



### 基本文献

- UNHCR「女性および少女の保護に関するUNHCRハンドブック (*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*)」(2008年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>
- UNHCR「危機に瀕する可能性のある女性および少女に関する結論 (*Conclusion on Women and Girls at Risk*)」(2006年10月6日) No.105 (LVII) <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45339d922.html>
- 国連総会「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*)」(1979年12月18日) A/RES/34/180, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2244.html>
- 国連女性差別撤廃委員会 [CEDAW]「CEDAW一般的勧告No.21: 婚姻と家族関係における平等 (*CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations*)」(1994年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd52c0.html>
- UNHCR「難民、帰還民および国内避難民に対する性およびジェンダーにもとづく暴力 防止と対応ガイドライン (*Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons. Guidelines for Prevention and Response*)」(2003年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>
- UNHCR「難民の精神衛生 (*Mental Health of Refugees*)」(1996年)、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc010.html> (特に「ユニット9: 強姦の犠牲者と犠牲者のコミュニティに対する援助」参照)
- UNHCR「難民認定および第三国定住の文脈においてジェンダーに配慮した対応を確保する。モジュール2: 難民認定の文脈においてジェンダーに配慮した対応を確保する—手続き上の諸問題 (リソース・パッケージ) (*Ensuring Gender Sensitivity in the Context of Refugee Status Determination and Resettlement. Module 2: Ensuring Gender Sensitivity in Refugee Status Determination - Procedural Issues (Resource Package)*)」(2005年10月)2, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43e73b644.html>
- UNHCR「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール (*The Heightened Risk Identification Tool*)」(2010年6月) 第2版 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html> ユーザーガイド <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>

## 6.6 家族再統合

国際保護手段としての第三国定住の重要性には、家族の再統合を通じて難民の生活の基本的尊厳を維持し、回復することできる手段であるということも含まれる。難民は、出身国から逃れるとき、家族はそのまま残るか、逃避時に分かれることが

多い。場合によっては、第三国定住受入国に向かう途中難民家族の中で同行できなくなる者が現れ離散することもある。

家族の離散は、過酷な経験をもたらし、時には悲劇的な帰結をとまなう。また、難民の新しい国での統合にも深刻な障壁となりうる。家族の結合の実現はすべての恒久的解決策の重要な面とみなされている。

本ハンドブック5.1.2で説明している中核的原則としての家族結合の解説とUNHCRの家族の定義を確認すること。



家族と再統合する機会がないかぎり、第三国定住は、意味のある持続可能な恒久的解決策でなくなるおそれがある。家族の再統合を促進し、支えあう関係を回復することは第三国定住受入国での統合の主要8目標の1つに挙げられており、第三国定住後の難民の受容と統合に関する国際会議で検討され承認された原則を実務に反映させるものでもある。<sup>20</sup>人道的考慮と実際の考慮を導き手とし、難民に国際保護を提供し、難民の状況を改善するための措置を普及させ、新しい国のコミュニティへの統合を促進するため、事務所規程にもとづく責任にしたがって、UNHCRは、迫害、逃避の結果として離散した難民家族の再統合を確保することを追求している。

5.1.2で検討したように、世界各国の協力を得て家族の再統合のケースの円滑かつ整然とした解決を実現するため政治、法律、行政、実務面での基盤整備を行うことは、国際保護活動に取り組むUNHCRの本来の活動の1つである。UNHCRは、世界各国に対し、広義の家族の定義にもとづく寛大で柔軟な政策を採用すること、迅速な家族再統合を可能にするため、資源を集中することを奨励している。利用できる第三国定住枠が限られていることを踏まえ、UNHCRは、第三国定住受入国に対し、それぞれの第三国定住受け入れ定員とは別に、家族再統合プログラムを作成するよう要請している。適切な措置であるかぎり、UNHCRは、家族が同じ法的地位を与えられ、難民と同じ処遇水準を提供されるよう努力している。

第三国定住という文脈でUNHCR現地事務所が取り組む家族再統合の支援、促進活動には様々な形態がある。その1つは、家族の再統合カテゴリーにもとづく第三国定住ケースの提出である。このカテゴリーには、一次候補者カテゴリーと二次候補者カテゴリーとがある。ケースごとに状況と保護上の問題を注意深く検討し、家族の再統合にとって第三国定住ケースとして受入国に提出するのが最適なのか、それともそれ以外の移住形態を取れるように条件整備するのがよいのか判断する必要がある。

本ハンドブックに示している定義と政策、特に誰が家族であるかを特定する場合の扶養・被扶養の概念にもとづいてUNHCRは家族を定義している。UNHCRの定義は、第三国定住ケースの提出を受ける国が適用している家族の定義と必ずしも一致しないが、UNHCR職員は、本ハンドブックの定義と政策に沿うべきである。



<sup>20</sup> 統合目標とさらに詳しい説明の完全なリストについては、UNHCR「難民の第三国定住 受け入れと統合の指針となる国際ハンドブック (Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration)」(2002年9月)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html> 参照。

### 6.6.1 「家族再統合」カテゴリーにもとづく候補者リスト提出

定義上、家族の再統合にもとづく第三国定住ケースの提出は、難民を、第三国定住受入国ですでに暮らしている家族と再統合させるために行う。

ある国に第三国定住候補者の提出を行う前に、第三国定住のための提出が最も適切な方法かどうか、あるいは、UNHCRがその国の家族再統合プログラムまたは人道的移住プログラムにもとづいて再統合を促進すべきかどうかを判断するために、候補となる国を慎重に検討すべきである。家族の再統合にかかわる政策、手続き、資源は国によって大きく異なるため、判断は個別に行わなければならない。

家族の再統合カテゴリーにもとづく第三国定住候補者の提出を行うべきかどうか決定する際に考慮すべき要素は次のとおりである。

- 第三国定住ニーズの切迫性
- 難民にとっての第三国定住の短期的、長期的な保護上の意味合い
- 他の移住オプションが存在するかどうか、またそれらを利用できるかどうかの現実的評価
- 第三国定住受入国側の意向

状況によっては、当該国の直接的家族再統合プログラムその他の人道的プログラムが家族再統合に最も効率的な方法である場合もある。しかし、家族がその国の基準に合致しないような場合、非常に長いあいだ順番が来るのを待たなければならない可能性もある。また、第三国定住受入国の家族の状況から見て、再統合が迅速に処理されそうにない場合もありうる。これらの場合、第三国定住候補者の提出は必要となるとみなされる。

家族の再統合カテゴリーにもとづく候補者の提出を行うには、以下の4つの条件すべてが満たされなければならない。

- 再統合すべき家族のなかの少なくとも1人がUNHCR任務遂行上の難民、UNHCRの関心対象者であること
- 家族のもとに移住しようとしている人が、UNHCRの広義の家族の定義に合致する家族構成員であること（6.6.2参照）
- 対象者が、第三国定住受入国にすでに住んでいる家族と再統合しようとしていること（6.6.3参照）
- 他の家族再統合や、移住のオプションが存在するかどうか、またそれらを利用できるかどうかを検討し、家族構成員の第三国定住ニーズと保護上の意味合いに照らして、第三国定住ケースとして候補者を提出することが最も適切なオプションであると判断されていること（6.6.4および6.6.5参照）

### 6.6.2 UNHCRが推奨している家族再統合のタイプ

家族再統合は、家族の結合という基本原則に従って、基本的権利を尊重し、第三国定住直後からの統合の見通しを改善することをめざして実施される。5.1.2で述べた家族の結合の原則に従って、以下のタイプの家族再統合がUNHCRの支援を受け

るべきである。

### 6.6.2.1 核家族の再統合

核家族の構成員を再統合させる必要があることについては国際的コンセンサスが存在する。以下に挙げる核家族構成員、特に保護者のいない子どもを優先すべきである。

#### 配偶者

UNHCRは、法的に認められた配偶者（同性の配偶者を含む）だけでなく、婚約している者、慣習上の婚姻関係（「慣習法」婚とも言う）にある者、長期のパートナー関係（同性のパートナーを含む）を形成している者を核家族の配偶者と見なしている。

複婚の配偶者にも、その婚姻が有効な方法で契約されたものであれば、原則として同じ原則が適用される。しかし、大部分の第三国定住受入国は、重婚を禁じている自国の法律を考慮し1人の配偶者しか受け入れていない。そのようなケースにとって最も適切な解決策を評価する場合は注意が必要である。詳しい指針については、「第三国定住評価ツール：複婚の家族」<sup>21</sup>参照。

他方、第三国定住受入国で家族の一員として生活する意思のない別居中の配偶者は、どちらが第三国定住受入国にいる場合であっても、通常、UNHCRによる再統合の支援を受ける資格はない。しかし、そうした配偶者も、子どもとの再統合の資格は有していると考えられる。

#### 親と子ども

国によっては、18歳未満の子どもと成年に達した人を区別するところもあるが、出身国において親と一緒に暮らしていた経験を有し社会的、経済的、感情的に依存している未婚の子どもは、年齢に関係なく、親との再統合を促進するというのがUNHCRの政策である。これには養子も含まれ、養子縁組が法的に成立しておらず、慣習にもとづく縁組であっても再統合の対象となる。

#### 保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子どもと親または兄弟

子どもと若年者には安定した家族環境が必要であり、このことは、彼・彼女らの親、保護者との再統合を至急の問題として扱われなければならないことを意味している。兄弟が互いに与えることができる支援の重要性を踏まえ、保護者のいない子どもと、その兄弟との再統合の実現にも高い優先順位を与えるべきである。

しかし、家族の再統合が子ども/若年者にとって最善の解決策でない場合もある。保護者のいない子どもまたは養育者から離れてしまった子どもに関してはすべての状況において、最善利益評価（BID）を実施すべきである。子どもと親の関係の質、親が指導やサポート、感情面のいたわりを示すことができるかどうかを特に評価すべきである。最善利益評価プロセスに関する詳細な情報については、5.2.2.1

<sup>21</sup> UNHCR「第三国定住評価ツール：複婚の家族(Resettlement Assessment Tool: Polygamous Families)」(2011年6月)(内部用)<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a9032.html>

を参照のこと。

子どもが最初に庇護国または第三国定住受入国に到着した場合、家族結合権の考え方からすれば、その子どもの最近親者が子どものいる国において子どもといっしょに暮らすことを認めなければならない。ただし、その子が近親者のいる国が第三国に行って暮らすことがその子の最善の利益で考えられる場合は、その限りではない。

### 6.6.2.2 家族の他の被扶養構成員の再統合

家族の結合の権利は、次のカテゴリーの関心対象者の再統合も要請しているというのがUNHCRの見解である。

#### 成人の難民に扶養されている親

人道的、経済的な観点から、もともと難民または難民家族に扶養されている親、あるいは、再統合がなければ単身のまま残されるか貧窮状態に置かれることが懸念される親についても再統合を行うべきである。

#### その他の扶養されている親戚

単身あるいは他に身寄りのない兄弟、姉妹、叔母、おじ、いとこなどが、出身国で扶養家族として1つの家族を形成して生活していた場合、あるいは彼・彼女らの状況がその後変化し、彼・彼女らが庇護国で難民家族に扶養されるようになった場合（たとえば、配偶者、親または賃金労働者/稼ぎ手が亡くなったことによって）、彼・彼女らも家族再統合の対象に含まれると考えるべきである。

保護者のいない子どもは、その子どもと核家族を構成しない親族とであっても、その親戚と暮らすことがその子どもにとって最善の利益である場合、いっしょに暮らすことによって家族の追跡が阻害されないかぎり、その親戚との再統合も検討すべきである。いずれの場合も、恒久的解決策としての家族の再統合と第三国定住が子どもの最善の利益の中にあたるかどうか決定するため最善利益認定を行う必要がある。

#### 1つの家族で扶養されているその他の人

家族が、保護者のいない子どもや高齢の隣人など、血縁関係にない他の人を家族として受け入れ、世話している場合もある。これらの人々も、上記の「その他の扶養されている親族」カテゴリーに分類した親族と同じ扶養状況にある場合は、彼・彼女らもUNHCRが行う家族再統合支援の対象者に含まれると見なすべきである。そのような人々の正確な状況と環境を注意深く検証する必要がある。

保護者のいない子どもについてはすべて最善利益認定を行う必要がある。この場合は、別の国の里親となる家族との家族再統合が子どもにとって最善の利益に適切かどうかを評価するために最善利益認定を行う。保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子どもの場合と同じように、追跡がうまくいけば、子どもの居場所が簡単に分かるように記録を作成管理し、関係者全員に子どもの居場所を伝える取り決めを結ぶべきである。

### 6.6.2.3 再統合が必要とみなされる可能性のある その他の親族

ある種の文化では、基本的家族単位に、祖父、孫、結婚した兄弟や姉妹、彼・彼女らの配偶者と子ども、その他を含む場合がある。しかし、実際的理由から、UNHCRは、1つの家族単位に扶養されていない広義の家族構成員とその他の親族の再統合を積極的に促進することを政策とはしていない。

それでもUNHCRは、第三国定住を受け入れる難民をどのように選考するかについて、家族の再統合の幅広い柔軟性に富んだ基準を各国が採用することを強く支持している。第三国定住事業を進めていく中で家族集団の一体性が損なわれることがないように、そして、第三国に定住する必要がある難民が、親族その他の人々と人的なつながりのある国に入国できるように努力すべきである。

### 6.6.3 家族再統合シナリオとそれを阻む要素

UNHCRは、以下に概説する主なシナリオすべてにおいて、家族再統合を支援している。しかし、家族再統合カテゴリーにもとづくUNHCR第三国定住候補者提出は、ある庇護国にいる難民と第三国定住受入国ですでに暮らしている家族との再統合を促進するケースに限定される。具体的には、第三国定住ケースを提出するのは、シナリオAにもとづく家族再統合を実現するのに第三国定住が必要な場合だけである。

|   | 出身国   | 庇護国   | 第三国定住受入国  |
|---|---|---|---|
| A |   |    |    |
| B |  |   |    |
| C |  |    |   |
| D |   |   |   |
| E |   |   |   |
| F |   |   |   |

- シナリオA：家族の一部が第三国定住受入国に到着したが、残りの家族がまだ庇護国にいる。

この場合、難民家族の全員が出身国を去っているが、再統合がまだ問題を生じることがある。残りの家族が第三国定住受入国に入国を果たそうとする際に、困難や遅れに直面することが考えられる。この点へのUNHCRの介入が必要となることが多い。第三国定住受入国の移住プログラムまたは人道的プログラムのもと

づく再統合が利用できない、あるいは現実性がない場合、UNHCRは、「家族の再統合」カテゴリーにもとづく第三国定住候補者を提出することとなる。

- シナリオB：家族の一部が第三国定住受入国に到着しているが、残りの家族がまだ出身国にいる。

これは、家族の再統合へのUNHCRの支援が正当化されるよく見られる状況である。この状況では、出身国からの家族の出国、第三国定住受入国への家族の入国の許可を得るため、出身国、第三国定住受入国それぞれの当局に介入することが必要になることがある。

- シナリオC：家族の1人が庇護国におり、残りの家族が出身国にいる。

これも、家族の再統合へのUNHCRの支援が正当化されるよく見られる状況である。最終的に家族の再統合を実現させるには、まだ出身国に残っている家族について慎重な記録作成を行うことが必要である。状況の進展に応じて、再統合が庇護国で果たされる場合もあれば、第三国定住受入国で果たされる場合もある。また、自発的帰還後出身国で果たされる場合もある。

- シナリオD：1つの家族の構成員が異なる庇護国に暮らしている。

そのような場合、現地事務所は、恒久的解決策が実現するまでの間、いずれかの庇護国で家族の再統合が果たせるよう促進すべきである。家族の一方の側、両方の側が、家族の再統合以外の第三国定住カテゴリーにしたがって至急に再移転することが必要になる固有の身体的、法的、物質的保護ニーズまたはその他の状況が生じた場合、同一の第三国定住受入国に両方が合流して家族の再統合が果たせるよう、関連するUNHCR事務所、政府、パートナーがコーディネートすべきである。そのような介入は、里子、成人の扶養家族、婚約者または基本的家族単位の一部を形成しているその他の親族の分離を防止するためにしばしば必要とされる。関係する現地事務所が問題を解決できない場合は、UNHCR本部に支援を要請すべきである。

- シナリオE：同じ家族の一員でありながら、同じ庇護国内で離ればなれになっている。

この状況は、大量流入状況下で難民がキャンプで閉じこめられたときによく見られる。現地事務所は、可能なかぎり速やかに家族の再統合を図るべきである。

- シナリオF：家族の構成員が、異なる第三国定住受入国にいる。

家族の誰が残りの家族に合流すべきか正確なルールがないため、関係する第三国定住受入国当局がそれぞれ相手側の国で再統合すべきだと主張し入国を拒否した場合、問題が発生することが懸念される。通常扶養家族は、家族の長が第三国定住した国に移動すると期待されるが、状況によっては、別の解決策が適切な場合もある。たとえばその第三国定住受入国での家族の統合がうまく進む見通しがない場合あるいは、その家族に、その第三国定住受入国以上にはるかに緊密な結びつきのある国がある場合である。

#### 6.6.4 家族の再統合に対する国レベルでのアプローチ

第三国定住を通して家族の統合を確保することが非常に困難な場合がある。最初の第三国定住時において困難に遭遇する場合もあれば、その後の家族の再統合で困難に遭遇することもある。1つの家族単位をまるごと第三国定住させるよう関係者は

あらゆる努力をばらうべきである。しかし、これは、家族が分散しているため、いつも可能とは限らない。

各国とUNHCRは、家族の結合の原則を尊重する必要があるという点で合意する一方で、扶養・被扶養の概念にもとづくUNHCRの家族の定義は、第三国定住受入国の家族の定義よりも広い場合がある。

家族の追跡と再統合には、様々なメカニズムがある。第三国定住受入国が直接処理する場合もあれば、第三国定住受入国や海外に住む家族が入国手続きを行う場合もある。

UNHCRは、第三国定住受入国に対して、それぞれの第三国定住定員以外に家族の再統合プログラムを整備するよう要請している。国によっては、人道カテゴリーの枠組みで、そのようなケースについて別個に定員を設定しているところもある。家族の再統合ケースに数量的制限を設けていない国もある。しかし、家族の再統合ケースを総定員数に含めている国もある。

家族再統合を認める家族の定義、その適格性基準、関係する手続きは、第三国定住受入国によって大きく異なる。第三国定住受入国はそれぞれ、自国のントリー・チャプター（国ごとの第三国定住制度を紹介した章）において家族再統合方針と手続きに関する詳細な情報を記載しており、UNHCR各事務所は、家族の再統合ケースを検討する際、これらのントリー・チャプターを参照すべきである。

国は、家族再統合を果たす家族にも第三国定住した難民と同じ地位を与えることが望ましい。しかし、一部の国においては、家族は難民の地位よりも強制退去に対する防護性が低く、場合によってはノンフルマン原則に抵触する退去強制に対しても防護性を有さない在留資格を付与する国もある。

家族の再統合特有の障壁となっている国の政策や手続きには下記のようなものがある。

## 家族の制限的定義

ある難民を第三国定住の枠組みで受入国側が、出身国または一次庇護国に残っているその難民の家族が、いわゆる核家族、すなわち父、母、未成年の子どものいずれにもあたらないと判断したため、取り残されたままになる場合がある。出身国において広義の家族、あるいは伝統的意味で家族の一部を形成していた集団全員がかならず統合できるとは限らないが、それぞれの国が、年齢、教育レベル、婚姻状態に関係なく扶養されている家族構成員を再統合対象者に含めることに前向きな検討を加えることが期待される。この被扶養概念については、[5.1.2](#)でさらに詳しく述べている。

## 文書的証拠の提出義務

これに関連する問題は、入国する際、家族構成員の婚姻歴または婚姻状況を証明することが難しい場合である。親子関係と家族関係を確立するために最大限努力が行われるべきであるが、難民の出身国や避難している国特有の状況を考慮する必要がある場合もある。

これらの状況では、家族再統合を認可してもらうために通常必要とされる正式な要件を満たす、あるいは証拠書類を提出することは、難民にとってほとんど不可能な場合がある。したがって、UNHCRは、各国政府に対して、家族の再統合に関して、家族関係を証明する代替手段を可能にするよう、法制度、運用の範囲内で柔軟

な対応をとるよう促すべきである。

DNA鑑定は、家族関係を証明する他のすべての証拠を検討しても、なお重大な疑いが残る場合、あるいはDNA鑑定以外に不正の証明あるいは不正でないことの証明に利用できる手段がない場合の家族関係の検証に限定すべきである。詳細は5.1.2を参照のこと。

### 定員が限られている

ある特定の文脈で家族再統合を求めた場合、年間受け入れ定員が限られている、それと競合する優先的移住受入制度があるなどの理由から、家族の再統合までに長い時間待たなければならない場合がある。

### 特別な措置

申請者の身元保証人となる人が住居を提供し支援できることを義務づける一般的入国管理規則の運用によって、家族再統合が妨げられたり、遅れたりすることが多い。特に、第三国定住受入国に暮らす家族が経済的問題、働き口の問題、住宅問題で困っている場合、庇護国等に残っている難民はそのような必要条件を満たすことができないことが多い。長いあいだ別れて暮らすことによって、家族双方に深刻な社会問題が生じることは知られていることであり、そのような場合、受入国がこの点について法的規定を適応させたり、難民が彼・彼女らの被扶養家族を受け入れるのを支援するなどの特別な措置を講じ、それによって早期の再統合を促進することが非常に望ましい。

### あとから合流する家族の地位

関連する国際文書、国内法にもとづいて難民に提供される地位は、当該国の新しいコミュニティへの統合を促進し、できるだけ速く難民でなくてもよくなるように支援することをその主たる目的の1つとしている。第三国定住受入国は、難民家族の円滑かつタイムリーな統合を促進するため、あとから合流する家族に、すでに住んでいる家族と同じ合法的地位と便宜を与える必要がある。後から合流する家族の個人的状況から見て明らかに同等の合法的地位や便宜を与えることができない場合を除き（たとえば、異なる国の市民権を有している、除外条項が適用されるなどの正式な判断により）、後から合流する家族は、本人が望む限り、難民としての地位に代わって、正規の在留資格を付与されるべきである。

## 6.6.5 第三国定住候補者提出以外でのUNHCRの家族再統合支援

このセクションでは、UNHCR事務所が、第三国定住候補者提出という文脈とは別に家族の再統合について難民に提供できる支援について検討する。この支援は、他の、特に家族の再統合プログラムというわけでない人道的移住プログラムを申請している難民にも当てはまるかもしれない。<sup>22</sup>

<sup>22</sup> 1つの例は、カナダの「難民プライベート・スポンサーシップ」プログラムである。これは通常、カナダのボランティア・スポンサー・グループが申請するもので、難民と認定された人について申請する場合もあれば、そうでない場合もある。

6.6.1で詳しく述べたように、現地事務所は、関連する第三国定住受入国の家族再統合政策と手続きを確認し、第三国定住候補者の提出が最も適切なオプションかどうか、それともUNHCRがある国の家族再統合や人道的移住プログラムに沿って手続きを迅速に進めたほうがいいのか慎重に決定すべきである。

UNHCRは、UNHCR任務遂行上の難民である人々の家族の再統合を促進し、支援する。さらにUNHCRは、関係する国連総会決議にもとづいて、事務所の関心対象者とみなされる出身国外にいる避難民にそのような支援を広げる場合もある。

ある種の特別なプログラムを除いて、<sup>23</sup> 家族再統合へのUNHCRの支援を受けるための要件は、再統合しようとしている家族単位のなかの少なくとも1人がUNHCR任務遂行上の難民か、その他のUNHCRの関心対象者であることである。

難民である家族構成員に合流するために難民でない者が支援を受けようとしている場合、UNHCRは、事務所の支援の受益者は難民であると考えている。



### 6.6.5.1 個別ケースにおけるUNHCR支援の種類

UNHCRは、自分自身あるいは家族の他の構成員にリスクを生じさせないかぎり、分散した家族構成員が、再統合にむけそれぞれ第一歩を踏み出し、手続きを開始することを奨励している。そのような場合、事務所の役割は、今後迎えることになる手続きを難民に知らせ、プロセスをモニターすることに限定される。

しかし、多くの場合、第三国定住ケースの提出以外であっても、再統合を実現するにはUNHCRの支援が必要となる。UNHCRの支援は場合によって、安否調査、渡航文書、ビザ、渡航の手配などに及ぶことがある。

#### 家族構成員の安否調査

5.1.2で概観したように、親族の所在が不明な場合、UNHCRは、「プログレス」などの生体データ記録の閲覧、赤十字国際委員会（ICRC）の中央捜査局とそれに対応する各国の赤十字社の部局、国際移住機関（IOM）、関係するNGOなどを通じて安否調査に便宜を図ることが必要になる場合がある。

#### 渡航文書

家族が、出身国が交付するパスポートを使用することが不可能な場合、それ以外のなんらかの渡航文書が必要になる。

ある種のケースでは、旅程、渡航方法、関係国の行政要件によって若干違いはあるものの、目的国当局が発行するビザの代わりとなる文書で十分な場合もある。しかし、多くの場合、より正式な渡航文書が必要になる。一時的滞在国によっては、特別なパスポート、外国人用パスポートをすすんで発行する国もある。難民条約や難民議定書の締約国では、難民の家族構成員も同じく難民の地位適格性を有すると

<sup>23</sup> ひとつの例は、ベトナムから出国する場合の合法出国計画(ODP)である。ベトナムでは、UNHCRは特別な計画に取り組むことが求められた。家族の再統合を必要とする人々が、UNHCR事務所規程に該当しない人であってもこの枠組みを享受することができた。

して、難民の家族構成員にも条約にもとづく渡航文書が付与される。いかなる渡航文書も提供されず、家族が出身国の国外にいる場合は、ICRCが渡航文書を発行する場合もある。支援が必要な場合は、UNHCR本部と協議すべきである。

## 入国ビザ

第三国定住受入国に住んでおり、まだ出身国またはその他の国にいる他の家族構成員と再統合することを望んでいる難民には、まず、家族構成員のために所管官庁に必要な入国ビザまたは入国許可を申請するよう助言すべきである。

困難が生じた場合、所管するUNHCR現地事務所が、家族再統合の許可を求めるため、必要に応じて、関連する国際文書やこのテーマに関する執行委員会結論を挙げ、関係政府に介入しなければならない場合もある。国が提示した入国を認めるための条件が、難民が満たすことができない条件である場合、または一定のタイプの家族の再統合を認可することを一切拒否する場合、そのような対応はUNHCR本部に報告すべきである。入国目的は、難民家族の再統合であり、UNHCR事務所は、交付されるビザが無期限の滞在を認めるものとなるように働きかけるべきである。

## 出国ビザ

多くの場合、家族が出身国、一時的避難国を去るには、正式な許可申請を行うことが必要となる。これが可能な場合、出身国の家族は、自分自身も他の人も危険にさらすことなく取得できる場合にかぎり、これらの出国許可を得ようと努力すべきである。必要に応じて、また政府当局が許可した場合、国際移住機関 (IOM) が、UNHCRとIOMの協定にしたがい、難民と家族の出国許可申請を支援する責任を負う場合がある。<sup>24</sup>これには、写真などの提出しなければならない文書や、必要な料金の支払いなどが含まれる。しかし介入は非常に微妙な問題となる場合があり、必ずしも成功しないことを前もって家族に知らせるべきである。

## 渡航の手配

現在行われている第三国定住活動の枠組みにしたがって渡航が準備されるのでない限り、渡航の手配を行うのは、原則として、難民家族の責任である。それでも、難民の個々の家族の再統合のために渡航の手配を行っている国もある。通常、これはIOMを通じて行われ、経費も国が負担する。

UNHCRが援助を提供するのは、必要な場合だけ、たとえば離別した、あるいは保護者のいない子どもの場合に限られるだろう。しかし、家族は、IOMの補助金付き移住制度の詳細についてIOMに連絡するよう助言を受ける場合もある。これらの制度では、IOMは、特に出発前準備と輸送準備を取り扱うことを通じて、難民やその他の支援を必要としている人々を援助する。IOMは、航空運賃の大幅な引き下げを可能にし、無料手荷物許容重量を大きくする特別な価格設定協定を航空会社産業と締結している。家族とIOMの間で直接のコミュニケーションをとることが不可能な場合、UNHCR現地事務所が援助を要請される場合もある。

<sup>24</sup> UNHCR「輸送セクターにおけるIOMとUNHCR間の協力についての指針に関する覚書(*Guidance Note on Cooperation Between IOM and UNHCR in the Transportation Sector*)」(2000年5月)(内部用) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/4a54bc020.html>

## 家族再統合渡航支援プロジェクト

渡航が進行中の第三国定住事業の枠内で手配されない限り、海外からの家族の渡航費の工面は原則として難民家族の責任である。UNHCRの関与、承認がなくても、IOMを通じて直接割引料金で航空券を手に入れる可能性があることも、家族に知らせるべきである。

UNHCRが家族の再統合ケースへの経済的支援に充てることができる資金は限られており、他の財源が利用できない場合に限られる。家族の再統合渡航支援補助金<sup>25</sup>はUNHCR第三国定住部が管理しており、ケースが以下の条件をすべて満たす場合、適用が検討される場合もある。

- 関係する家族全員が、確立された家族の再統合の基準に合致している。
- 家族のうちの少なくとも一人が、UNHCR任務遂行上の難民に認定されている。
- 難民家族の分離が自主的なものでなく、迫害、逃避に関連していた。
- 第三国定住受入国（目的国）となると期待されている国が、入国ビザと到着時点から合法的在留資格を家族に付与する。
- 援助を提供することが、UNHCRの各種ガイドラインに従って適切である。
- 家族が困窮しており、渡航費自体を自分たちで支払うことができない。
- 他に資金を提供してくれるところがない（たとえば受入国、親族、スポンサー、慈善団体など）。
- UNHCR第三国定住部の家族再統合渡航支援プロジェクトに十分な財源がある。場合によっては、現地事務所が独自に、財源を持っている場合もある。

この申請プロセスは、目的国にいる申請者と、受益者すなわち送り出し国にいる家族双方が書式に必要事項を記入することが必要である。目的国と送り出し国両方のUNHCR現地事務所職員は、必要な書式に必要事項を記入するために家族と面談し、彼・彼女らの適格性とニーズを評価することによって、プロセスを支援することが求められる。面接を行うとき、UNHCR職員または国内のパートナーが家庭を訪問することが望ましい。

家族の再統合渡航支援のニーズの評価では、家族のつながりと、当事者の難民の経済的ニーズを確認する。そのため、出生証明書や結婚証明書のような裏付けとなる文書の提出も求められる。場合によっては、最善利益評価（BIA）や最善利益認定（BID）も必要となる。重要なことは、目的国が入国ビザを交付したか約束し、到着と同時に合法的在留資格を家族に付与することが確認されない限り、第三国定住部がケースを扱うことができないということである。

ケースが必要な条件を満たせば、現地事務所は、作成した申請書とその裏付けとなる資料を第三国定住部に提出し、審査を受ける。提出した候補者が承認されれば、ただちにUNHCR本部は、渡航の手配を行うため国際移住機関（IOM）に連絡を取るか、あるいは現地事務所に地元で渡航を手配する許可を与え、渡航許可書に

<sup>25</sup> 申請用紙パートA、パートBを含めた家族再統合渡航支援プロジェクトに関するさらに詳しい情報は、UNHCRイントラネット第三国定住ページから、「Tools and Resources（ツールと資源）」に進み「現地への権限移譲：第三国定住関係資料提出、家族の再統合手続きに関するガイドライン(Delegation of Authority to the Field: Guidelines on Resettlement Dossier Case Submissions and Family Reunification Procedures)」にアクセスすると表示される。

しかるべき予算コードを記載する。渡航準備は、必要な許可が発行され、渡航文書とビザが得られた後にはじめて行うべきである。

### 6.6.6 入国基準による別離

難民家族の誰かが、日ざす第三国定住受入国の入国基準に適合しないため、第三国定住に際して離ればなれになるおそれがある。そのような場合、UNHCR事務所が第三国定住受入国当局に対し、人道的理由から家族の入国を認めるよう要請することが必要になることが多い。

UNHCRが、扶養による結びつきが存在するため家族を分離してはならないと判断した場合、現地事務所は家族全員を受け入れない第三国定住受入国への申請を取り下げ、別の国に再申請することを検討すべきである。被扶養家族の離別判定の指針については、7.7.8を参照のこと。

### 第三国定住後に形成された結婚の関係

第三国定住受入国の中には、同国に到着後に難民が、同国の国外にいるパートナーと結婚したあるいはパートナーを見つけた場合、その難民に家族の再統合を認めない国もある。特に難民が出身国に送還できないことに照らせば、入国拒否が家庭生活の確立（再建）を阻む重大な障壁となりうる。

そのような状況で、難民が庇護国外で暮らすことがほとんど不可能であり、したがって、家族結合権、結婚する権利、家族を形成する権利に対する介入<sup>26</sup>は、第三国定住受入国が追求する正当な目標と均衡している必要があると思われる。この評価を行うにあたって、出身国への帰還がそもそも行えないという難民固有の状況に留意し、別のところに移った場合難民の地位が維持されるかどうかも含め、別のところで家庭生活を確立できるか判断することが必要になると思われる。その他の関連する要素としては以下のようなものがある。

- 配偶者/パートナーの状況
- それぞれの国における家族の経済的、社会的統合の程度と将来の見通し
- 家族が多く住んでいる国がどちらか
- それぞれの国での居住期間
- 生計を維持できる見込みと、恒久的解決策が利用できるかどうかを含めた効果的な保護を達成できる見込み

<sup>26</sup> 規約人権委員会によると、「家族を形成する権利は、原則として、子どもを産み、一緒に暮らせるという可能性」を含意している。規約人権委員会「一般的意見19 23条・家族の保護(*General Comment No. 19 on Article 23*)」(1990年)第5段落参照。結婚し、家族を形成する権利は、1948年世界人権宣言(UDHR)第16条、1966年ICCPR第23条、1965年のあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約第5条(締約国は、特に婚姻及び配偶者の選択についての権利の享有に当たり、人種、皮膚の色又は民族的若しくは種族的出身による差別なしに、すべての者が法律の前に平等であるという権利を保障することを約束する)、1969年米州人権条約(ACHR)第17条(2)、1950年人権と基本的自由の保護のための条約(欧州人権条約)第12条に規定されている。

## 6.6.7 UNHCR権限外での家族再統合ケース

UNHCR事務所は、確立された支援基準、手続きの枠内では通常支援の対象とならない人の家族の再統合、渡航への支援要請を受ける場合がある。

たとえば、UNHCR事務所規程の範疇に当てはまらない人、家族単位に属さない親族、庇護国にいる難民家族を訪問することだけを希望している家族などからの要請である。要請は、しばしば、手続きの完遂、ビザと渡航文書の取得に関するものが多く、渡航費用の工面に関する要請もある。要請がUNHCRの任務を超えると判断された場合、UNHCRは支援できないため、必要に応じて、関係する大使館、入国管理局、非政府組織に援助を求めるよう申請者に助言すべきである。IOMに連絡し、IOMが行っている補助付き移動制度について教えてもらうよう申請者に助言することも考えられる。

### 基本文献

- UNHCR「家族統合に関する総括的結論 (*Summary Conclusions: Family Unity*)」(2001年11月開催ジュネーブ専門家円卓会議にて採択。2003年6月)『国際法における難民保護：難民の国際保護に関する世界協議』(Erika Feller、Volker Türk、Frances Nicholson編、ケンブリッジ大学出版局、2003年刊)所収。604-608頁 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33bed.html>
- UNHCR「家族を保護する：第三国定住の観点から見た実施上の課題 (*Protecting the Family: Challenges in Implementing Policy in the Resettlement Context*)」(2001年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9aca12.html>

### 推奨文献

- Jastram, Kate and Kathleen Newland「国際法における難民保護：難民の国際保護に関する世界協議 (*Family unity and refugee protection in Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*)」(Erika Feller、Volker Türk、Frances Nicholson編、ケンブリッジ大学出版局、2003年刊)所収。555-603頁 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33be0.html>
- UNHCR「難民の第三国定住 受け入れと統合の指針となる国際ハンドブック (*Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration*)」(2002年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>
- UNHCR「難民家族の再統合 (*The Reunification of Refugee Families*)」(1983年7月18日)、IOM/052/1983 — FOM/049/1983 (内部用) <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/3c29fa1f4.html>



## 6.7 危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者

子どもと若年者は、子どもの権利条約にもとづき、特別な配慮と支援を受ける資格を有している。発達上のニーズを有していること、扶養される必要があること、彼・彼女らの法的小さい社会的地位からして、この特別な注意が不可欠であり、特に危機に瀕する可能性の高い子どもを早期に、そして継続的に特定することがUNHCRの優先事項である。



本ハンドブック5.2.2は、難民児童、難民若年者の特定の保護ニーズと潜在的な脆弱性が存在することを指摘している。また、危機に瀕する可能性のある子どもに対する保護システムの主たる要素の概略と、子どもの最善利益認定に関するUNHCRガイドラインの概略を提示している。

危機に瀕する可能性のある子どもまたは若年者の第三国定住について検討する際には、この重要な情報を参照していただきたい。

このセクションは、特に危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者カテゴリーに該当する第三国定住ケースの提出について解説する。

### 子どもとは誰を指すか

子どもの権利条約（CRC）第1条で定義された「子ども」とは、「18歳未満のすべての者をいう。ただし、その者に適用される法律により早く成年に達した者を除く。」<sup>27</sup> UNHCRによる行動に関して、「子ども」という語は、UNHCR事務所の権能が適用されるすべての子ども、具体的には、難民申請をしている子ども、子どもの難民、国内避難民である子ども、UNHCRが保護し、支援している帰還した子ども、無国籍の子どもの指す。

一般的には、子どもは思春期、性的成熟期にまだ達していない者を指し、もはや子どもではないがまだ大人でない者は若年者と考えられる。国際法上は、18歳未満の者は全員子どもである。

**保護者のいない子ども**は、両親その他の親族から離れてしまった子で、法律、習慣によって、子どもを養育する責任を負う成人から養育を受けていない子どもである。**養育者から離れてしまった子ども**は、両親からも、かならずしも他の親族でない人を含め従来法律上、慣習上の主たる養育者であった者から離れてしまった子どもである。したがって、この子どもには、他の成人家族構成員または養育者がいる子どもも含まれる。

（孤児とは、両親が死んでいることが判明している子どもである。ただし、国によっては、片親を失った子どもも孤児と呼ばれることがある。孤児という語は意味があいまいであるため、UNHCRは「孤児」という語をほとんど使用しない。）

<sup>27</sup> 国連総会「児童の権利に関する条約(Convention on the Rights of the Child)」(1989年11月20日) 1577 U.N.T.S. 3 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

## 6.7.1 「危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者」カテゴリーにもとづく候補者リストの提出

リスクに直面している子どもは、法的、身体的保護ニーズを抱えている。彼・彼女らは、暴力と拷問を受けている場合もあり、家族の再統合を円滑に進めるという観点からも第三国定住を検討することが可能かもしれない。リスクに直面している少女の場合は、「危機に瀕する可能性のある女性および少女」カテゴリーにもとづく候補者として提出できる可能性もある。6.5.2参照。

しかし、リスクに直面している子どもと若年者は、リスクに直面している難民児童と難民若年者固有の保護ニーズを有していることを強調し、彼・彼女らが優先的取扱いを受けられるようにするため、別個の第三国定住候補者のカテゴリーが作られている。これを副次的候補者のカテゴリーとして挙げることは、第三国定住ケース内に養育者から分離された子どもやその他のリスクに直面している子どもや若年者が存在していることに対する注意を喚起するのにも役立つ。

このカテゴリーは従来、主として、保護者のいない子どもの第三国定住のケースに適用されてきた。第三国定住受入国は集中定住サポート・プログラムを策定し、保護者のいない子どものニーズを満たすために特に設計された第三国定住以外の養育取決めを整備している国もある。<sup>28</sup>

「危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者」を主たるカテゴリーとして候補者を提出することが適切な場合は、難民家族内の子どもや若年者の保護ニーズが最も切実な要素であり、第三国定住が適切な持続的解決策であるとの判断につながる場合である。とりわけ、これに当てはまる状況としては、子どもまたは若年者が自分自身の政治活動、社会活動あるいは性的志向により保護が受けられないリスクに直面している状況などが考えられる。

**「危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者」カテゴリーにもとづく第三国定住候補者として提出されるのは、以下の条件に該当する子どもである。**

- 18歳未満であること。
- 「保護者のいない子ども」または「養育者から離れてしまった子ども」であること。しかし、これに該当しなくてもよい。
- 庇護国で解決されていない切実な保護ニーズを有しており、検討の結果、第三国定住受入国が最も適切な解決策であると判断されている。

**危機に瀕する可能性のある子どもおよび若年者カテゴリーにもとづく保護者のいないあるいは養育者から離れてしまった子どもとして受入国に提出する書類を作成する場合、以下の考慮点に留意しなければならない。**

- 最善利益認定（BID）により、第三国定住が最も適切な解決策であることが確認されていなければならない。
- 保護者のいないあるいは養育者から離れてしまった子どもをどの国に候補者として提出するか決定する際、これらのケースに提供されるサービスと支援を考慮すべきである。

- 子どもが難民の主張を明瞭に表現できるかどうか、第三国定住受入国を決定する際の要素の1つといえるだろう。
- 保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子どものケースでは、家族の追跡と将来の再統合を促進するため、記録を慎重に作成すべきである。

## 6.7.2 最善利益認定

第三国定住を検討されているすべての保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子どもにはすべて、「子どもの最善利益認定に関するUNHCRガイドライン」に概略が示されている基準と手続きにもとづく最善利益認定（BID）が必要である。<sup>29</sup>最善利益認定は、第三国定住が子どもの最善の利益にかなっているかどうかを評価する。

最善利益認定ガイドラインで示され、また5.2.2で示したように、保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子ども、そのほか危機に瀕する可能性のある子どもの状況の最善利益評価は、危機に瀕する可能性のある子どもの存在が確認された時点でただちに開始すべきである。この評価の一環として、家族の追跡のプロセスが開始され、短期的ケアのニーズ、保護ニーズを満たす努力が行われる。

これまでの世界各地での経験は、保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子ども、若年者の大多数が、実際には、親または親族がおり、彼・彼女らの居所は、追跡活動を通じて発見することができ、彼・彼女らは、子どもの面倒を見る意思も能力も備えていることを示している。この事実を認識することは、保護者のいない子どもや養育者から離れてしまった子どもを支援するアプローチにとっても、また子どもの保護の基本原則にとっても根本的なこととなる。

最善利益認定（BID）の正式なプロセスは、保護者のいないあるいは養育者から離れてしまった子どもの存在が確認されてから2年以内に開始すべきである。一時的ケアの提供に懸念がある場合、あるいは、恒久的解決策や家族の再統合が検討されている場合は、それよりも早い時点から検討を開始すべきである。

<sup>28</sup> 子どもおよび若年者の保護必要、難民家族内の第三国定住に関する指針については、UNHCR「難民第三国定住受け入れと統合の指針となる国際ハンドブック(Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration)」(2002年9月)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>を参照のこと。さらに、第三国定住受入国プログラムの具体的な詳細については、本ハンドブックに付随したカントリー・チャプターを参照されたい。<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

<sup>29</sup> UNHCR「子どもの最善利益認定UNHCRガイドライン(UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child)」(2008年5月)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

### 6.7.3 子どもの難民の主張

第三国定住の文脈では、受入国によっては、子どもが主たる申請者であるかどうかに関わらず、子どもを含め候補者として提出されるすべての人が難民の定義に合致することを求めている国がある。UNHCRは、各国に対し、難民認定を行う際には、「子どもにとっての最善の利益」原則を考慮すること、危機に瀕する可能性のある子どもの第三国定住候補者としての提出を検討する場合、最も幅広い解釈を使って難民の地位を決定するよう求めている。

保護者のいない子どもの場合、成人に適用されるのと同じ難民基準、手続きを使って難民地位を確立することは困難であると思われる。子どもは、成人と同じように難民の地位に対する主張を明瞭に表現することができない可能性があり、したがって、それを行うために特別な支援が必要な場合がある。さらに、子どもと若年者独自の迫害経験は、年齢、成熟と発達のレベル、成人に対する依存などの要因により、考慮されない場合があるかもしれない。

危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論（2007年）においてUNHCR執行委員会は、国際法に沿った「権利の積極的な主体」であることを認める必要があることを強調している。<sup>30</sup>

子どもの難民申請に関するUNHCRガイドラインは、申請者が子どもであることに配慮した方法で難民認定審査を行うための実体面、手続き面の指針を定めている。ここで強調されている難民認定手続きにおける子ども固有の権利や保護ニーズは、第三国定住のプロセスで必要とされる難民性の主張の審査や明確化においても関連性をもつ。<sup>31</sup>

#### 基本文献

- UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論（*Conclusion on Children at Risk*）」（2007年10月5日）No.107（LVIII）-2007年（b）（x）（viii）段落 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>
- UNHCR「子どもの最善利益認定に関するUNHCRガイドライン（*Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*）」（2008年5月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>
- UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.8：難民の地位に関する1951年の条約および／または1967年の議定書の第1条（F）項に該当する子どもの庇護申請（*Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*）」（2009年12月22日）HCR/GIP/09/08 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>



<sup>30</sup> UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論（*Conclusion on Children at Risk*）」（2007年10月5日）No.107（LVIII）-2007年（b）（x）（viii）段落<http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

<sup>31</sup> UNHCR「国際保護に関するガイドラインNo.8：難民の地位に関する1951年の条約および／または1967年の議定書の第1条（F）項にもとづく庇護申請（*Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*）」（2009年12月22日）HCR/GIP/09/08 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>



- UNHCR「最善利益認定 子ども – 保護と養育情報シート (*Best Interests Determination Children - Protection and Care Information Sheet*)」(2007年6月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46a076922.html>
- UNHCR「女性および女子の保護に関するUNHCRハンドブック (*UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls*)」(2008年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>• UNHCR「関心対象の子どもに対する国際保護 (*International protection of children of concern*)」(2010年5月31日) C/61/SC/CRP.13, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cbd4c042.html>
- 「緊急時状況での精神衛生および心理社会的サポートに関するIASCガイドライン (*IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings*)」 機関間常設委員会 (2007年6月20日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c0312d2.html>
- UNHCR「子どもの難民に関するUNHCRの政策 (*UNHCR Policy on Refugee Children*)」(1993年8月6日) EC/SCP/82, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f9e6a534.html>
- 機関間常設委員会「保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子どもに関する国連機関指導原理 (*Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*)」(2004年1月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4113abc14.html>

## 6.8 予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如

この候補者のカテゴリーは、差し迫った保護ニーズに応えるために第三国定住を必要とする難民ではなく、難民状況の終結、すなわち恒久的解決策を必要とする難民を対象としたカテゴリーである。これらの難民は予見可能な将来にわたって帰還することができず、避難国に定住できる機会がない。多くの場合、これらの難民は、難民としての状況が長引いている。

「予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如」カテゴリー（従来「現地での統合の見通しのない難民」と呼ばれていたカテゴリー）に該当するほとんどの第三国定住候補者は、5.7.1で述べている個々の難民集団のニーズに応えるための国レベル、地域レベルの戦略と組み合わせられている。しかし、個別ケースがこのカテゴリーにもとづいて提出されることもありうる。

特定の集団内のグループ全体と個人にとって第三国定住を最も適切で恒久的解決策であるという判断は、1つの保護・恒久的解決策戦略を策定していくなかで出てくる結論である。特に、第三国定住が戦略的に使用されている場合、包括的解決策戦略の一環として実施されている場合、長引く難民状況を脱するのに役立つ場合、などに、UNHCRは、このカテゴリーにもとづく第三国定住を促進する。

長期化した難民状況とは、「難民が、長期にわたって不確定で困難な状態にある状況である。彼・彼女らの生活は必ずしもリスクにさらされていないかもしれない。しかし、彼・彼女らは、何年にもわたって流離生活を送りながらも、基本的権利、重要な経済的、社会的で、精神的ニーズが果たされない状態が続いている。この状況にある難民は多くの場合、外部支援への依存を強いられている状況を脱することができない。」<sup>32</sup>

第三国定住の先取りのな計画立案は、年間計画立案プロセスの不可欠な部分であり、この立案プロセスで、援助対象集団の保護ニーズが評価される。恒久的解決策戦略を含め、難民集団の各グループ状態と状況に変化をもたらす最も適切な戦略が特定される。自主帰還の可能性、庇護の質、庇護国に固有の社会的見通しのレベルが、適切な恒久的解決策案の評価における重要な考慮事項である。第三国定住とUNHCR事務所の保護戦略全体を計画立案プロセスに取り込むことは、3つの恒久的解決策が包括的に評価され、第三国定住が他の活動に対して、あるいはその逆にほかの活動が第三国定住に及ぼす否定的影響を軽減するのに役立つ。

恒久的解決策としての庇護国社会への統合は、本ハンドブック1.3.4において定義されている。また、庇護国社会への統合と自立との関係も定義されている。概念としての現地統合は、現地統合達成の明示的な法的、経済的、社会的、文化的基準を定めている。「予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如」第三国定住カテゴリーは、未来指向である。この第三国定住カテゴリーは、庇護を強化できる見通しと予見可能な期間内での現地統合、自主帰還の見通しと、ある時期、ある国での庇護の質とを比較考量する。

この点でのUNHCRにとって最大の課題は、客観的に受入国での現地統合の見通しのない難民を第三国定住させることによってUNHCRの保護原則を維持し続け、同時に、その同じ国で庇護の質と難民の現地統合見通しを拡大、強化することに取り組むことである。同様に、自主帰還が始まろうとしている場合、あるいは進行中の場合も第三国定住活動を継続すべきであるが、自主帰還を損なわないよう、慎重に実施すべきである。すべての第三国定住活動、特に、恒久的解決策としての第三国定住は、この点に対する明確な戦略を規定したより幅広く包括的な保護枠組みに組み入れるべきである。

UNHCRは常に自立を促進しており、自立が3つの恒久的解決策の基礎を形成することを思い起こすべきである。したがって、自立はそれ自体では、現地統合を構成しない。また、第三国定住を排除しない。現地事務所は、難民、政府その他のパートナーと情報交換する際に、これをあらためて伝え、誤認があった場合は解消し、第三国定住候補者の提出に予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如のカテゴリーが適用可能であるという正しい理解が共有されるようにすべきである。

<sup>32</sup> UNHCR「長期化した難民状況(Protracted Refugee Situations)」高等弁務官プログラム執行委員会常任委員会第30回会議、EC/54/SC/CRP.14 (2004年6月10日)<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html> で使用されている定義。

**「予見可能な他の恒久的解決策の欠如カテゴリー」に該当する候補者の提出**

このカテゴリーに該当する難民集団候補の提出は、UNHCR本部第三国定住サービスと第三国定住受入国との事前協議が必要である。この集団手法にしたがって簡略版第三国定住登録書式（RRF）を作成することも考えられる。5.7参照。

ある集団または個人について予見可能な他の恒久的解決策の欠如カテゴリーにもとづいて第三国定住に適しているかどうかを評価する場合、このカテゴリーに該当することが法的保護と恒久的解決策、庇護条件、社会経済状況、当事者の社会心理的状況に関連した前提条件と指標を注意深く検討しなければならない。

予見可能な他の恒久的解決策の欠如カテゴリーが主たる第三国定住候補者のカテゴリーであるケースを提出する場合、RRFに十分な根拠を含めることが最も重要である。

## 6.8.1 基本的考慮事項および手法

第三国定住候補として提出すべきすべてのケースと同様、このカテゴリーの候補者の提出でも、5章で示した第三国定住検討の前提条件を満たさなければならない。5.4と5.5で概説している標準的ニーズ特定手段ならびに手法を使うことにより、このカテゴリーにもとづく候補者の提出が容易になり、一貫性の確保にも役立つ。5.7.1は、第三国定住が必要な集団の特定について解説している。本ハンドブックのこれらのセクションに目を通していただきたい。

このカテゴリーの適用を検討するための第一歩は、難民集団のプロフィール作成またはマッピングである。難民の人々の社会人口統計学的特徴、保護ニーズ、障壁となる要素をマッピングすることで、共通のニーズと特徴を有する難民集団、カテゴリーが特定できる。また、マッピングと保護プロフィール作成は、国全体での第三国定住ニーズの評価全体を通じて一貫性を確保し、地域事業計画を促進するための監督手段でもある。難民集団のニーズを理解し、難民の個々の問題に適切な解決策を提供することが、3つの恒久的解決策の相補性を理解する主要な手段である。これは、「予見可能な他の恒久的解決策の欠如」カテゴリーを今後適用できるか評価する際にきわめて重要な要素である。

第二に、ある難民またはある難民集団をこのカテゴリーにもとづく第三国定住候補として提出すべきかどうか決定する際、様々な保護分野を反映した客観的指標を定め、それを適用することが重要である。具体的には、保護と解決策が提供されているかどうか、庇護状態、社会経済的考慮事項、社会心理的要素などを反映する指標などである。

第三に、個人レベルでの分析が、この第三国定住候補者のカテゴリーを利用するため根拠となるそのケース固有の事情を特定できる場合があることに留意する必要がある。

第四に、見れば明らかであるが、下に挙げた客観的指標は、相互に関係しあい、一般的で、あくまでも例証としての性格を有している。したがって、これに加えて、UNHCR現地事務所が、必要に応じて、また適宜、国固有、場合によっては地域固有の指標を設けることが望ましい。

## 6.8.2 客観的指標の設定

ある難民または難民集団がこのカテゴリーにもとづく第三国定住に適すると判断するには、下記の指標すべてを満たさなければならない。これらの指標を通じて、自主帰還も現地での統合も選択肢となりえず、そのため、難民が、長引く難民状況で苦しむリスクに直面していることを確認することができる。

### 6.8.2.1 法的保護と恒久的解決策に関する指標

#### a. 避難国における法的・社会的・経済的保護

本ハンドブック1.3.4に示した避難国社会への統合の定義の鍵となる要素は、国民が享受している権利とほぼ同等の幅広い諸権利を段階的に難民に付与していく法的过程が存在することである。広く言えば、これは、避難国が「少なくとも」難民の取り扱いに関する難民条約に掲げられている原則や基本的国際人権文書に適合した保護体制を提供しているかどうかという問題であるとも言いかえることができる。そのような保護体制が提供されているなら、当該難民は、現在のところ、第三国定住を優先すべき対象者ではない。

しかし、

- 難民が、避難国で、せいぜい大目に見られているだけである、または非正規移住者とみなされている場合。
- 避難国での在留が、その性格上、避難国の裁量に依存する一時保護体制にもとづいている場合。

「予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如」にもとづく候補者のカテゴリーはなお選択肢として検討すべきであり、残りの指標に該当するか分析する必要がある。

#### b. 予見可能な将来の自主帰還の見通し

出身国への自発的帰還が予見可能な将来に可能かどうかを評価することが必要である。この評価においては個人の社会経済的側面や心理社会的側面（下記参照）を検討する必要があるが、客観的要因の分析だけでも以下のような仮定につながる場合がある。

- 考慮している難民については、安全に、そして尊厳をもって自主帰還する可能性が今も閉ざされている。
- 出身国の状況が予見可能な将来にわたって改善する指標がない。

この2つの前提はいずれも、「予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如」カテゴリーが、問題にしている難民にとってなお選択肢でありうることを示す指標といえる。

自主帰還は、他の第三国定住候補者のカテゴリーにもとづいて個々の難民を第三国定住に付す可能性を必ずしも除外するわけではない。自然発生的な自主帰還が発生している場合、あるいは自主帰還が積極的に促進されている場合でも、出身国で迫害に対する恐怖が依然として続いているため本国に帰還できない難民が存在する可能性もある。庇護国社会での現地統合の可能性がない場合、これらの難民の第三国定住は、ほとんど唯一の恒久的解決策となると思われる。そのようなケースは、非現実的な第三国定住の期待を抱かないよう、注意深くまたUNHCR本部と協議して処理すべきである。

### c. 難民が避難国社会への統合について 意味のある見通しを持っているか？

UNHCR、難民自身、その他の関係者の努力にもかかわらず、現地の政府が、難民集団全般、あるいは第三国定住の可能性を検討している特定の集団/国籍の難民に対して限られた統合のチャンスすら与えることに頑強に反対しその意思を変えようとならない場合、難民にとって意味がある見通しは存在しないといえる。意味がある統合の見通しの有無を判断する指標としては次のものを例として挙げることができる。

- 労働許可証の発行
- 現地の労働研修制度への難民の包含
- 難民と現地の住民との間の結婚がかなりの数に上る場合
- 特定の国籍やカテゴリーの難民に市民権を与える政府側の動きが存在する状況

さらに、個々の難民に、第三国定住に付すべき事由が存在するかどうかも、同じような状況に置かれている他の難民が直面している状態に照らして検討すべきである。また、その一環として、類似したカテゴリーにいる他の難民、避難国、近隣国で同じ状況にある難民のニーズに、どうすれば最も適切に対処できるかという現実的な評価を行う。これらの趣旨から、そして恒久的解決策戦略の地域での一貫性を確保するために、同じようなプロフィールを有する難民集団を扱っているUNHCR事務所は緊密に協議すべきである。



このカテゴリーにもとづく第三国定住は、包括的解決策戦略の可能性を開くうえで有効な場合がある。ある集団内において帰還することも統合することもできない難民に対し恒久的解決策を提供することは、集団のそれ以外の人々の帰還、統合を促進することにもつながる。

## 6.8.2.2 庇護条件に関する指標

### a. 避難国での居住期間

この期間を過ぎれば難民に恒久的解決策が欠けていると言える明確な避難国での居住期間はない。この点について重点が置かれるのは、期間に関する硬直した規則ではなく、予見可能な将来にわたって個人、集団が現地に統合される見込みがあるか慎重に評価することである。

難民によっては、出身国に帰還できる見通しもないし、文化的、社会的、宗教的背景、あるいは受けてきた教育などにより避難国に統合できる見通しもないことが短期間で判明する場合もある。そのような難民の場合、このカテゴリーにもとづく第三国定住が最も適切な解決策かもしれない。

しかし、居住期間は、現地統合の見通しがあるかどうかを決定する1つの要素である。恒久的解決策を提供されることなく在留している期間が長くなればなるほど、現地に統合することを最終的に認められる将来性が小さくなるというのが、その基本的仮定である。

難民キャンプでの滞在が長引く（公式には、5年以上と定義される）と、難民が晒されるリスクもそれだけ大きくなり、否定的影響がもたらされることが懸念される。避難国で生まれ、これまで他の環境（難民キャンプ、都市地域）を知らず、祖国も見たことのない子どもの難民や若年者は、特に影響を受ける。難民の状況全体からすれば、これらの子どもや若年者は、「失われた世代」になるリスクに直面している。

## b. 避難国での難民の生活状態

難民が閉鎖されたキャンプ内で生活する場合、または標準的な生活水準以下の状態で暮らす（すなわち、収入が受入国現地の日雇い労働者の最低賃金以下である）都市環境にある場合、現地での統合見通しが限られていると考えられる。

逆に、難民が開放的なキャンプに暮らし、そこから自由に入出りでき、地元住民と接触する機会がある場合は、逆の仮定が成り立つといえる。これは、都市環境で合理的な生活条件より低い生活水準で暮らす（すなわち、収入が受入国現地の日雇い労働者の最低賃金に達する）難民にもあてはまる。

## c. 地域内での同じ集団・カテゴリーの難民と比較した場合の難民の生活水準

避難国での難民の生活水準が、同じ地域内の他の国にいる難民の生活水準よりも劣悪か同等である場合には、第三国定住を1つの選択肢として残しておくべきである。

たとえば、ある特性（民族性、国籍その他）を有する難民が、検討している庇護国で閉ざされたキャンプで受け入れられているが、隣国では移動の自由を認められている場合、「予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如」にもとづく候補者のカテゴリーを活用すべきかどうかは、さらに詳しく分析を行う必要がある。

## 6.8.2.3 社会経済的指標

### a. 基本的サービスの利用

難民が基本的サービス（本質的に特定の人権を構成する）を享受できない場合には、状況から見て第三国定住が適切な選択肢であると考えられる。以下に挙げる項目は、現地統合の見通しがいいことを示している。

#### 教育

- 難民児童が公的な初等教育機関で教育を受けることができない。
- 難民児童や成人難民が、公的な中等教育、職業訓練を受けることができない。

#### 医療

- 難民が、以下のいずれかの理由により、公的医療機関で診療を受けることができない、または診療を受ける権利が限られている。
  - 彼・彼女らが難民であるため。
  - なんらかの少数者に属する難民であるため、劣悪な医療機関が提供される、あるいは限定的にしか一般の医療機関に受診できないため。

#### 労働権利

- たとえば、彼・彼女らが地元の市場で商売することを妨げられている、あるい

は都市部で経済的好機を得ようとする、いやがらせを受けたり収容されたりするなどの理由から、難民が就労その他の経済活動に従事する権利を享受できない。

#### **不動産に対する権利**

- 難民は、不動産の賃借、購入を法的にも、事実上も妨げられている。事実上の障壁は、一般に難民カテゴリーまたは難民集団に対する差別に由来すると考えられる。この障壁は、たとえば、地元の住民より高い対価を支払うことが必要となるといった形を取ることがある。

#### **b. 同じような状況にある現地住民の生活水準全体**

難民が、同じような状況にある地元住民に比べ、政府の政策として、サービスや住居へのアクセス面で差別されており、そのような取り扱いが、難民条約、国際人権法文書から見て正当なものでない場合や、他の指標も同じく第三国定住に付すべきであることを示唆している場合は、第三国定住を追求すべきであるといえる。

#### **c. 地域内における特定のカテゴリーに属する難民のための第三国定住の機会**

以下に列挙した前提に合致する場合は、第三国定住が適切な選択肢であるといえる。

- キャンプであれ、都市部であれ、このカテゴリーにもとづく第三国定住が避難国の中で同じ特性を有する難民に対して一貫して実施されると見込まれる。
- 取り上げているプロフィールに属する難民が、地域で平等な第三国定住機会を享受している。
- 検討しているプロフィールを有する難民の第三国定住が、同じ難民集団の中の他のプロフィールを有する難民（たとえば、現地の国民と結婚した難民、同じ文化的背景、言語背景を有する難民など）に対しては現地での統合を実現するための包括かつ恒久的解決策戦略の一環として行われる場合。

#### **d. 家族への支援と難民コミュニティへの統合**

この指標は、個々の難民の主観的レベルに比重を置いている。難民個人、集団について以下の状態にあるかどうか。つまり、親しい家族から切り離されているか、親しい家族を失っているか、単身であるか、を確認すべきである。さらに、その難民が難民コミュニティから持続的支援を得ていないかどうか。家族、コミュニティの支援がないという結論に至った場合には、第三国定住を検討すべきである。

#### **e. 難民個人の社会経済的プロフィール**

- 個人または集団が、難民の支配的な社会的、経済的ネットワーク、コミュニティ・ネットワークから排除されている。（これは特に、難民が都市部で生活している場合に当てはまる。難民たちは、地域のネットワークの支援と、同じ一族やコミュニティ間で資源を共有することにより生き延びていることが知られている。）
- 個人や集団が、UNHCRの支援に完全に依存している、あるいは外的理由（たとえば政府の限定的な難民へのアプローチ）により積極的に動けない。これらの場合、第三国定住を検討すべきである。

## 6.8.2.4 社会心理的指標

### a. 難民の迫害歴と逃避状況

この節に列挙したその他の指標と同様に、以下に挙げる3つの主観的指標がすべて当てはまる場合、他のすべての指標も当てはまることを条件として、第三国定住を検討すべきである。

- 個人または集団の迫害歴が、同じような状況にある他の難民個人や難民集団の迫害歴よりも**相対的に過酷**である。難民個人または難民集団の逃避状況は、その他の候補者のカテゴリーのいずれかにもとづく第三国定住が必要となるような特定のニーズを生じさせるものではなかったが、これまでの庇護状況が、避難国社会への統合を阻む障壁に耐え乗り越えていこうとする意欲や、精神的な能力、強さに対し否定的影響を及ぼしている。
- 当該難民個人または集団が、**数年間にわたる度重なる逃避歴**を有している（たとえば非常に若いときから故郷を追われ、それ以来常に逃避している難民など）。
- 彼・彼女らの経歴が、難民の情緒的安定と自己開発の機会に強い影響を及ぼしている（教育とトレーニング）。このカテゴリーにもとづく難民は、「**社会的、経済的に不利な立場におかれた難民**」に分類される。

### b. 自身の個人的状況を改善するための難民自身による努力

個人や集団が、すべての既存の機会（たとえばコミュニティ活動、独学、言語訓練）を利用することによって避難の国における自身の状況を改善しようと努力するうえで、自発性と高い能力を示している。

## 6.8.3 有害な影響

第三国定住以外に恒久的解決策がないため第三国定住の必要があると判断された場合、他の領域、たとえば普及した庇護の状態や当該地域の他の難民個人や難民集団の保護水準に否定的影響が及ばないようにすることが重要である。

恒久的解決策戦略は、地域の状況に沿って計画したときに最も有効な戦略を導き出せることが多い。出身または庇護国の近隣のUNHCR事務所が評価段階でお互いに対話することによって一貫性を確保し、「プル要因」が、そのイニシアティブを損ない、圧倒することを防止することができる。

## 6.8.4 協議プロセス

将来を先取りした第三国定住計画は、年間計画立案プロセスの不可欠な部分であり、それによって、翌暦年の国別のオペレーションにおける第三国定住ニーズの概要特定と、それぞれの国が第三国定住をどの程度受け入れられるかの資源評価を行うことができる。UNHCRは「UNHCR世界第三国定住ニーズ予測」と題する文書を毎年編集し、第三国定住パートナーと提供している。これは、恒久的解決策を得るため第三国定住を必要としているとみなされている人についての認識を高めるのに役立っている。予見可能な将来にわたって他の恒久的解決策を欠いている難民の第

第三国定住の可能性を検討する際には、このカテゴリーにもとづいて提出するケースに対する受入側の姿勢を考慮しなければならず、これは、きわめて重要である。

「UNHCR世界第三国定住ニーズ予測」には、世界全体でのUNHCR第三国定住オペレーションのニーズと目標が示されており、一番基礎になる文書である。これにもとづいて、第三国定住のニーズや優先順位、第三国定住計画実施において予想される欠落や障壁などが話し合われる。そして、これにより翌年の定員と資源分配についての情報にもとづく決定を行うことができる。

各難民集団の解決策について協議することは、いくつかの第三国定住受入国が参加した幅広い多国間アプローチの形成の促進にもつながる。このアプローチの概要は、「第三国定住に関する多国間了解枠組み」<sup>33</sup>に規定されている。またそのような協議を通じて、包括的解決策戦略の一環として第三国定住を戦略的に活用することも可能になる。従来「現地統合の見通しのないという難民」と呼ばれてきたこのカテゴリーにもとづいて候補として提出される難民集団の第三国定住に共同で取り組むために、様々な多国間コア・グループとコンタクト・グループが形成されてきた。

概して、UNHCR地域事務所はUNHCR本部と、このような人々の集団の第三国定住を検討するうえでの協議を、地域事務所の審査過程に関する情報伝達を促進し、また第三国定住の可能性を現実的に評価できることを保証するために、早期に行うべきである。第三国定住面接を開始する、あるいは難民に第三国定住の選択肢を示唆するに先立って、第三国定住枠の空き状況、資金的条件、そして全ての関係当事者の遂行能力のリソース評価を行うべきである。これには、第三国定住受入国やUNHCR本部、関心を有しかつ経験を積んだNGOとの詳細な計画や交渉を含む。

### 6.8.5 優先順位の設定

このカテゴリーにもとづいて難民個人または集団を第三国定住に候補として提出するのは、第三国定住枠と必要な資源が存在する、あるいは用意されている場合に限られる。予見可能な他の2つの恒久的解決策の欠如カテゴリーにもとづいて提出されたケースは、従来から継続して第三国定住のニーズを持っている人々であり、至急のニーズを抱える人々ではないということが前提である。第三国定住枠が限られている、あるいは、第三国定住活動を行うための十分な資源が存在しない場合は、至急の保護ニーズを有するケースが常に優先される。

<sup>33</sup> UNHCR「第三国定住に関する多国間了解枠組み(Multilateral Framework of Understandings on Resettlement)」(2004年9月16日)FORUM/2004/6. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>

## 推奨文献

- UNHCR 「長期化した難民状況 (*Protracted Refugee Situations*)」 国際連合難民高等弁務官の活動に関する執行委員会常任委員会第30回会合EC/54/SC/CRP.14 (2004年6月10日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html>
- UNHCR 「難民および関心対象者の恒久的解決にむけた枠組み (*Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*)」 (2003年9月16日) EC/53/SC/INF.3、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ae9ac93d.html>
- UNHCR 「第三国定住に関する多国間了解枠組み (*Multilateral Framework of Understandings on Resettlement*)」 (2004年9月16日) FORUM/2004/6、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597d0a4.html>
- UNHCR 「難民の第三国定住 受け入れと統合の指針となる国際ハンドブック (*Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration*)」 (2002年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>
- UNHCR 「第三国定住の戦略的活用に関するポジションペーパー (*Position Paper on the Strategic Use of Resettlement*)」 (2010年6月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html>
- UNHCR 「第三国定住の戦略的活用 (*The Strategic Use of Resettlement*)」 (2003年6月3日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>





# 第7章





## 第7章

### 第三国定住候補者リストを提出するに際して従うべき基本的手続き

#### はじめに

第三国定住候補者リストの準備は、第三国定住プロセスに共通する以下の段階を通じて行われなければならない。すなわち、第三国定住の検討を必要としている難民の特定、第三国定住に関わる個別ニーズの評価、第三国定住候補者リストの準備、UNHCRによるリスト提出の決定、第三国定住受入国による決定、そして出国前の手配とモニタリングである。

#### 目的

本書の5章では、第三国定住プロセスの第1段階—第三国定住の検討を必要としている難民の特定—について検討した。

この章の目的は以下のとおりである。

- 最初の特定が行われた後、第三国定住プロセスの各段階でUNHCR現地事務所が果たさなければならない役割について検討すること。
  - ケースの評価および確認
  - 面接の実施
  - 関係書類（BID、MAFなど）および第三国定住登録書式（RRF）の作成
  - UNHCRによる候補者の決定／提出を行う経路の選択
  - 受入候補国による選考ミッションの準備／決定および実行
  - 決定後／再提出・家族統合
  - 出国の手配とモニタリング
- これらの役割をもっとも効果的に遂行するために定められた諸基準についての指針を示すこと。
- 基礎となる基準の実施を容易にするために立案された実践的ツールを紹介すること。

ここでは、個別ケースの受入国への提出と集団単位の第三国定住にもとづく候補者の提出の両方について取り上げる。

## 本章の構成

|  |            |
|--|------------|
| <b>7.1 第三国定住候補者選考手続きにおける保障措置</b>       | <b>302</b> |
| 7.1.1 ケースの特定                           | 303        |
| <b>7.2 ケースの確認と評価</b>                   | <b>304</b> |
| 7.2.1 登録の詳細の確認                         | 305        |
| 7.2.2 難民の地位の確認または例外的事由にもとづく第三国定住の資格認定  | 305        |
| 7.2.3 第三国定住ニーズの評価                      | 308        |
| 7.2.4 専門職員および外部専門家の評価                  | 310        |
| 7.2.5 定期的な第三国定住会議の開催                   | 311        |
| <b>7.3 面接の実施</b>                       | <b>312</b> |
| 7.3.1 面接の準備                            | 312        |
| 7.3.2 通訳者との協働                          | 314        |
| 7.3.3 予定された面接に現れない難民                   | 316        |
| 7.3.4 難民の接受と面接の開始                      | 317        |
| 7.3.5 面接の実施                            | 318        |
| 7.3.6 複婚家族の面接                          | 322        |
| 7.3.7 結婚している子どもの難民の面接                  | 325        |
| 7.3.8 拘禁場所における面接の実施                    | 326        |
| 7.3.9 家庭訪問                             | 327        |
| <b>7.4 ケースの構成</b>                      | <b>329</b> |
| 7.4.1 扶養家族全員が一括して第三国定住の候補とされる必要性       | 330        |
| 7.4.2 家族統合の確保の一助とするための、難民性に関する個人の主張の補強 | 332        |
| 7.4.3 第三国定住受入国から第三国定住ケースの分割を求められる場合    | 332        |
| 7.4.4 複婚家族のケース構成に関する考慮事項               | 334        |
| 7.4.5 その他の相互参照ケース                      | 335        |
| <b>7.5 第三国定住登録書式(RRF)の作成</b>           | <b>335</b> |
| 7.5.1 RRFユーザーガイドにしたがったセクション別の指針        | 336        |
| 7.5.2 RRFの作成に関する国別の手引き                 | 349        |
| 7.5.3 RRFの内部審査                         | 350        |
| 7.5.4 地域第三国定住拠点または地域事務所による審査           | 351        |
| 7.5.5 審査段階での却下・承認                      | 352        |
| 7.5.6 RRFの管理に関する追加事項                   | 352        |
| 7.5.7 申請者との情報共有                        | 352        |
| <b>7.6 UNHCRによる候補者リストの提出</b>           | <b>353</b> |
| 7.6.1 第三国定住候補者リストの提出先の国の選定             | 353        |
| 7.6.2 候補者の優先順位の決定                      | 355        |
| 7.6.3 第三国定住候補者リストの提出                   | 356        |
| 7.6.4 緊急時一時滞在施設                        | 359        |
| <b>7.7 第三国定住受入国による選考</b>               | <b>361</b> |
| 7.7.1 選考ミッション                          | 362        |
| 7.7.2 追加情報の要請                          | 365        |
| 7.7.3 候補者リスト提出後のフォローアップ                | 365        |

|             |                         |            |
|-------------|-------------------------|------------|
| 7.7.4       | 選考に関する決定                | 366        |
| 7.7.5       | 受け入れの決定                 | 366        |
| 7.7.6       | 却下                      | 366        |
| 7.7.7       | 再検討                     | 367        |
| 7.7.8       | 扶養家族の分割決定に対する対応         | 368        |
| <b>7.8</b>  | <b>撤回</b>               | <b>369</b> |
| 7.8.1       | 処理の遅延への対応               | 370        |
| <b>7.9</b>  | <b>再提出</b>              | <b>370</b> |
| 7.9.1       | 第一次再検討                  | 372        |
| 7.9.2       | 詳細な再検討                  | 372        |
| 7.9.3       | 再提出のための第三国定住受入国の選択      | 373        |
| 7.9.4       | 再提出                     | 373        |
| 7.9.5       | 受入国とのケースの提出歴の共有         | 374        |
| <b>7.10</b> | <b>プロセス全体を通じた説明の重要性</b> | <b>374</b> |
| <b>7.11</b> | <b>出国前の手配とモニタリング</b>    | <b>376</b> |
| 7.11.1      | UNHCRによる監督の重要性          | 376        |
| 7.11.2      | 健康診断                    | 377        |
| 7.11.3      | 文化的オリエンテーション            | 378        |
| 7.11.4      | 渡航文書                    | 378        |
| 7.11.5      | 査証                      | 379        |
| 7.11.6      | 渡航費用                    | 379        |
| 7.11.7      | 移送                      | 379        |

## 7.1 第三国定住候補者選考手続きにおける保障措置

現地の状況いかにかわらず、4章で述べた第三国定住マネジメント上の予防措置と基準を遵守することは、第三国定住選考手続きの健全性にとってきわめて重要である。第三国定住の候補者の提出は、いくつかの重要な原則にしたがって処理を行うべきである。とくに以下の点を遵守すべきである。

- 標準運用手順にしたがうこと<sup>1</sup>
- 第三国定住に関わる政策を首尾一貫したやり方で適用すること
- 透明性、監督および説明責任を確保すること<sup>1</sup>

各現地事務所の第三国定住標準運用手順（SOPs）は、第三国定住にむけて個人を評価し候補者として提出するすべてのUNHCRのオペレーションにおいて基礎となる基準を含まなければならない。また、以下に示す第三国定住プロセスの段階ごとに当該事務所固有の手順を詳細に規定しなければならない。

1. 第三国定住の検討を必要としている難民の**特定**
2. 第三国定住に関わる個別ニーズの**評価**
3. 第三国定住候補者リストの**作成**
4. UNHCRによるリスト**提出決定**
5. 第三国定住受入国による**決定**
6. **出国前**の手配とモニタリング

### プロセスの透明性

第三国定住プロセスの段階ごとに書類を整備しておくことがきわめて重要である。難民のケースファイルには、各決定がどのような理由で、誰によって行われたのか明記すべきである。職員はまた、「プロGRESS（*proGRES*）」が導入されている場合には、これを活用し、第三国定住プロセスを記録していくべきである。書類にはすべて、署名と日付を付し、当該難民のケースファイル原本に綴じこんで保管すべきである。

透明性は、第三国定住に関わるパートナーとの関係でも重要である。UNHCRは第三国定住に関わるパートナーと定期的に会合を持ち、保護ニーズや適切な介入のあり方について話し合うとともに、秘密保持の原則を全面的に尊重しながらも、第三国定住プロセスについて常に情報を提供しなければならない。

### 監督と責任の所在の明確化

第三国定住活動の管理官は、第三国定住に関わるすべての活動の監督・コーディネートを担当し、効果的マネジメントとSOPの遵守が確実に行われるようにする。この監督職務の一環として、プロセスの様々な段階で個別ケースの抽出チェックを行う場合もある。

覚えておこう：ケースについて行ったすべての対応を「プロGRESS」に入力し、「プロGRESS」のデータを常に最新の状態に保つこと。



## 7.1.1 ケースの特定

本書の5.4で詳しく解説したように、第三国定住を必要とする難民を特定することが、第三国定住プロセスの最も重要かつ困難な側面であるといっても過言ではないだろう。第三国定住ニーズは、誰かから要望されてはじめて検討するのではなく、保護ニーズや恒久的解決ニーズを特定するUNHCRの標準的評価活動の一環として先取的に特定しなければならない。このような理由から、第三国定住は、庇護国にいる難民のニーズに答える包括的保護戦略の一つとして位置づけられており、ケースの積極的特定を促進する手段として、特定・照会システムを採用している。

フォーカス(Focus)を用いた地域別および国別の年間オペレーション計画立案プロセスでは、第三国定住オペレーションごとに、関心対象者の今後数年の第三国定住ニーズと当面の第三国定住ニーズ総数を分析する。各事務所は、標準化された手法によって、第三国定住を必要とする人の総数と、翌暦年の第三国定住を必要とする人数の推定値を求める。その際には、「プログレス」内で特定された特定のニーズなど手元にあるデータ、参加型アセスメント、「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」の適用を活用する。

しかし、第三国定住が必要と判断された難民の人数はすでに、現在の提供されている受入枠をはるかに上回っている。そのため、受入枠や資源の配分の拡大を要請すること、第三国定住が必要と判断された人々の間で優先順位を定めること、第三国定住候補者の順番を決めること、難民の期待に適切に対処するといったことがUNHCRにとって新たな課題となっている。

さらに、第三国定住が将来必要となる難民の特定と、ケース評価は、計画立案プロセスに結びついているだけでなく、フィールド・オペレーションのパートナーや当該事務所内の関連部局との積極的・組織的な協力プロセスの一つでもある。<sup>2</sup>

なんらかの特定手法を通じて緊急第三国定住または至急第三国定住が必要と判断された難民のケースは、ただちに選考を行い、受入国に提出する。<sup>3</sup> 第三国定住に関わる個別のニーズの評価の結果、通常の優先順位と判断された難民のケースについては、各事務所の年間第三国定住計画どおり通常の処理する。第三国定住が必要と判断された集団のケースは、当該集団の第三国定住の優先度が高いと判断され、かつ第三国定住受入国が受入枠を用意した場合にかぎって処理を進める。



緊急第三国定住と至急第三国定住は、対象を厳選し、難民の状況と緊急に脱出を図る必要性の両方の詳細かつ客観的な評価にもとづいて利用しなければならない。UNHCRと第三国定住受入国は、迅速に対応しなければならず、また緊急・至急ケースを処理するための資源をその分用意しなければならない。

<sup>1</sup> UNHCR「第三国定住に関するベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」(2011年改訂)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

<sup>2</sup> 特定手法と保障措置についてのさらに詳しい内容は4章を参照されたい。

<sup>3</sup> 緊急ケースに迫っている身の危険や健康状態の至急性から、数時間以内ではないとしても数日以内での危険な状態からの離脱が必要となる。至急ケースは、深刻な健康上のリスクその他の脆弱性により、提出から6週間以内の迅速な第三国定住が必要となる。

## 7.2 ケースの確認と評価

組織体制がどのように構築されており、人的資源がどの程度利用可能かは、現地事務所によってそれぞれ異なる。各現地事務所は、それぞれが置かれている事情に応じて本章で示した指針を改良するとともに、各事務所独自の手続きを第三国定住SOPで詳しく定めなければならない。

### 第三国定住を検討するための前提条件

- 申請者がUNHCRによる難民認定を受けていること。\*
- すべての恒久的解決策の見通しを評価し、第三国定住が最も適切な解決策であると判断されること。
- \* 難民ではない無国籍者であって、第三国定住が最も適切な恒久的解決策であると考えられる場合には例外を認めることができる。難民ではない一定の扶養家族が家族の統合を維持するための第三国定住についても同様である。

第三国定住を検討する必要があると判断されたすべての難民は、第三国定住候補者リストの作成前に、確認と評価段階を経なければならない。

1. 登録の詳細の確認
2. 難民の地位を有していることの確認、または例外的事由にもとづく第三国定住の資格を有していることの確認
3. 優先順位、政策上の考慮事項、候補者のカテゴリーにそった第三国定住ニーズの評価。

第三国定住管理官は、職員を指名して第三国定住の所定の職務に当たらせ、第三国定住ニーズの緊急性に応じてこれらの確認を行わせる。ケースが内部から付託された場合、この確認と評価を行う職員は、ケースの照会を行なった職員とは別の者が当たるべきである。このことは、客観性を強化し、質の保証の欠落を埋め、担当者の特定の見方に左右されているという印象を与えることを防止し、不正を予防することにつながる。

このような確認は、個別ケースの信憑性と第三国定住ニーズを確保、確認するとともに、現地事務所の第三国定住活動の一貫性を確保することを意図している。ベースライン・SOPの資料編には、現地事務所が、これらの確認、評価作業を行うための適切かつ効率的、効果的なメカニズムと手順を定める際の参考となるサンプル書式が含まれている。

### 集団単位の第三国定住にもとづく候補者の提出について

- 本書の5.7.4で説明したように、集団に該当するかどうか確認し、UNHCRが第三国定住受入国と情報共有することへの同意を難民から得るために確認作業を実施しなければならない。
- この確認作業は、第三国定住を進めるために追加情報が必要な場合にはそれを求める機会ともなる。
- 集団の第三国定住手続きを進めていくために策定するSOPには、確認作業の手順と、提出の前に必要な措置の概要を規定する。

## 7.2.1 登録の詳細の確認

第三国定住の検討対象と判断された難民一人ひとりについて、以下の登録内容を確認しなければならない。

- 「プロGRESS」(または他のデータベース)の身分事項データが最新のものであり、主たる申請者と申請者のもとで扶養されている者全員の写真が含まれていること。
- 家族構成が正確で、もれがないこと。

これらの詳細を**第三国定住とは関係のない文脈**で(すなわち、家庭訪問を通じて、あるいは難民との間で第三国定住の件が直接話題にされることのない保護担当職員との面接の場で)確認することができれば、そのほうが望ましい。このような配慮は2つの理由から重要である。第一に、ファイルの記載(とくに家族構成)の正確性を担保し第三国定住への思惑によって歪められる可能性を排除できる。第二に、第三国定住に関する時期尚早な期待を難民の側に抱かせずにすむ。

家族の世帯主が主張する関係を疑う理由がある場合は、扶養家族に個別に面接すべきである。家族構成の信憑性について引き続き疑いが残るときは、その疑いが実際に検討され、結論が出るまで、現地事務所が第三国定住の検討を保留する場合もある。食い違いは、家族構成の虚偽申告の表れである可能性もあるが、核家族に該当しない被扶養者と離れ離れにさせられるのではないかという、誤解にもとづくおそれの表れである可能性もある。



### 最善利益認定、カウンセリング、MAF、調査

このような確認の結果、第三国定住の検討に進む前に、家族構成の詳細や保護ニーズについて最善利益認定やカウンセリングなどの保護評価が必要になる場合がある。これに該当するケースとしては、主たる保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子ども、複婚家族、子どもの既婚者などが考えられる。医療上のニーズをとまなうケースについては、医学的・心理社会的の評価が必要となる場合もある。

「プロGRESS」のチェックにより、暴力が疑われるケースや特定のニーズが発見される場合もある。この場合は、さらに調査が必要と思われる。

これらの評価が完了していないときは、必要に応じてケースを適当な保護担当職員に照会すべきである。

## 7.2.2 難民の地位の確認または例外的事由にもとづく第三国定住の資格認定

当該難民がUNHCR事務所規程上の難民の認定を受けていることも確認しなければならない。難民としての地位の確認は、「プロGRESS」とファイル原本の相方確認により行うべきである。ただし、難民認定を所掌する保護担当職員に追加の確認を行うことが必要になる場合もある。

難民認定が、UNHCRが行ったUNHCR事務所規程上の難民であれば、決定内容、難民として認定された根拠、信憑性判断、該当する場合には除外に関する検討など、すべての措置が記録されているはずである。難民認定は、訓練を受けた難民

認定職員が行わなければならないが、第三国定住担当職員も、難民認定の要件について十分に理解しておくことが重要である。この点については3章で検討している。

通常、第三国定住には個別難民認定が要件とされる。ただし場合によっては、集団認定された難民をUNHCRが候補として提出した場合、第三国定住受入国が受け入れることもある。したがって、UNHCRの第三国定住担当職員は、第三国定住候補者の提出で、集団認定を受けていることを証明するだけで十分な場合もある。ただし、当該難民ケースに明らかな除外要素が見当たらないことが条件である。さらに詳しくは3.1.3をあらためて参照されたい。

内容確認の過程でなんらかの除外条項への抵触を窺わせる事情が見つかったときは、当該ケースを必ず保護担当部に差し戻し、除外に関する全面的分析を求めなければならない。その結果しだいで、第三国定住の候補者としての提出に進めるか否かが決定される。



難民認定を庇護国政府が行っている場合は、この事実を「プロGRESS」とケースファイル原本に記載しておかなければならない。

UNHCRによる第三国定住候補者となるには難民として認定されていなければならないという要件には、一定の例外がある。難民ではない無国籍者であって、その者にとって第三国定住が最も適切な恒久的解決策であると考えられる場合や、難民ではない扶養家族が、第三国にいる家族との統合を実現するための第三国定住は例外扱いされる場合がある。

## 難民ではない無国籍者の第三国定住

UNHCRの関心対象者には難民ではない無国籍者も含まれる。国際保護に関する一般的結論第95号（LIV）にしたがい、UNHCRは、難民ではない無国籍者についても例外的に第三国定住を検討することができる。さらに詳しくは1.2.3および5.3.1を参照のこと。

難民ではない無国籍者の第三国定住は、以下の条件に該当する場合に検討することが可能である。

- 現在のまたは従前の常居国において、無国籍者の地位に関する1954年の条約に規定された処遇と同等の最低限の処遇を保障する、安定した、合法的な在留資格を有していない。
- そのような在留資格または国籍を取得する合理的見通しがない。
- 現在のまたは従前の常居国の国内では対応できない、重大な保護ニーズを有すること。

難民ではない無国籍者がこのような状況下にある場合、その第三国定住を検討しようとする現地事務所は、本部の第三国定住部に意見を求めるべきである。第三国定住を受け入れてくれる見込みのある国に対しても、当該ケースの検討に前向きかどうか、また無国籍者に関する処理を進めることが国内法上可能かどうかを確認するため、候補者提出前に意見を求める必要がある。

理想的には、難民ではない無国籍者を第三国定住によって受け入れた国は、当該無国籍者に対して第三国定住難民と同様の地位を与えるべきである。すなわち、該

当国籍者といっしょにやって来た扶養家族に、国民が享受するのと同等の市民的・経済的・社会的・文化的権利と、最終的には帰化によって第三国定住受入国の市民となる機会が与えられる地位を認めることが望ましい。第三国定住によって受け入れられたこれらの個人に対して、少なくとも無国籍者の地位に関する1954年の条約にいう無国籍者としての地位が付与され、同条約に掲げられた権利義務が認められるべきである。<sup>4</sup>

## 難民ではない家族構成員の第三国定住

例外的事情がある場合、UNHCRは、家族統合の観点から、難民ではない扶養家族を第三国定住の候補者リストに含めることもできる。これは主として、被扶養者である配偶者その他の親族が庇護国の国民である場合である。そうではない被扶養者はほとんどが派生的難民としての地位に該当する。

難民認定時、被扶養者自身が難民の基準を満たしていると判断される場合には、派生的難民としての地位ではなく、難民としての地位そのものが付与される。第三国定住難民との家族的つながり自体が迫害につながる可能性もあり、その場合には「特定の社会的集団の構成員であること」という基準が当てはまる場合もある。

認定難民の被扶養者であって、独自の主張を行う理由がなければ、ほとんどの場合、派生的な難民としての地位を付与することが可能である。これには、主たる申請者が認定を受けた後に庇護国に到着した被扶養者や、他の庇護国にいる被扶養者などが含まれる。派生的な難民としての地位を取得した者は、他の認定難民と同一の権利と資格が与えられるべきである。また、その後、別居、離婚、死亡、子どもの成人などにより家族関係が解消した場合でも、この地位は維持できるべきである。したがって、ほとんどの場合、難民の被扶養者は、難民としての地位または派生的な難民としての地位を有する。

ただし、庇護国の国民には難民としての地位を認められる資格がない。したがって、難民でない者が難民の家族に情緒的・社会的・経済的に依存しており、庇護国の市民権を持っていても保護も与えられず、家族統合の権利も認められない場合には、家族統合の観点から第三国定住の候補者リストにこの家族構成員を含めるのが適当である。

扶養関係を記録に残すため、利用可能なすべての書類および当該家族構成員の個人的状況の詳細な評価を実施しなければならない。難民でない者を含む家族を検討対象とすることに対する、第三国定住受入国の合意も必要である。難民ではない家族構成員を第三国定住の候補者リストに含めることについて第三国定住受入国が合意しない場合は、他の在留資格を取得する道がないか受入国とともに模索すべきである。ただし、短期的・長期的別離のリスクは慎重に検討しなければならない。また、難民ではないが完全に扶養されている者を第三国定住ケースから除外する決定を行う場合は事前に家族と相談しなければならない。さらなる指針については4.1.2

<sup>4</sup> 無国籍者の地位に関する1954年の条約には、在留国における無国籍者の法的地位にかかわる権利と義務を規定した条項があり、そこに記された権利と義務は、難民条約に規定された法的枠組みとほぼ同じである。これらの権利には、裁判を受ける権利、財産権が含まれている。これらの権利は、外国人一般に付与される権利と少なくとも同等である。義務は、滞在国内の法令順守などである。さらに無国籍者の地位に関する条約は、有給雇用、公教育、公的救済、労働法規、社会保障など日々の生活に重大な影響を及ぼす様々な事項について規定している。国連総会「無国籍者の地位に関する条約(Convention Relating to the Status of Stateless Persons)」(1954年9月28日)360 U.N.T.S. 117 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b384.html>

をあらためて参照のこと。

UNHCRは、UNHCRによる第三国定住の候補者リストの提出とは別に、第三国定住受入国の在留資格取得制度を通じた家族再統合も推進している。この場合、UNHCRに対して援助を求める当事者の少なくとも一名（再統合を要請する者か、その第三国に渡ってすでに同地にいる家族に合流したいと思っている家族構成員のいずれか）が難民であることが必要である。ただし当事者全員が難民である必要はない。UNHCRがどのような援助を提供できるかについてさらに詳しくは6.6.5参照。



### 7.2.3 第三国定住ニーズの評価

照会資料（内部・外部からのまたは一方的に送られてきた）に含まれている情報と難民ファイルに含まれている関連情報にもとづいて個々人の第三国定住ニーズの予備評価を実施すべきである。

第三国定住ニーズの予備評価は、照会案件を受理してから2週間以内に完了することが望ましい。ベースライン・SOPの資料編には、サンプル版の「第三国定住ニーズ評価書式」や、一方的に照会されてきた要請に対する断り状のサンプルが含まれている。「第三国定住ニーズ・評価書式」は使いやすいように手を加えることができる。この段階で収集した情報は、その後、第三国定住登録書式（RRF）に直接転載することもできる。

第三国定住ニーズの予備評価の一環として、審査担当職員は以下のことを行うべきである。

- 第三国定住ニーズの適正な評価を行うための十分な情報——専門職員または外部専門家による報告書（たとえば医療評価の結果や、子どもが関わる特定のケースにおいては「最善利益認定」報告書）など——が揃っているかどうか判断する。
- 申請者が第三国定住に向けた面接を受けることの妨げとなるような何らかの問題がファイルにあれば、それを明らかにする（たとえば明らかな改竄のような、不正を示す要素）。
- 保護環境を再検討し、第三国定住が適切かどうか検討する。
  - 自主帰還の見通し
  - 現在の受入国における庇護の質（基本的人権の尊重を含む）および現地社会への統合の可能性
  - 普遍的規範や戦略的活用による他への好影響（配当）の可能性も検討したうえで、第三国定住が適切か否か。
- 第三国定住ニーズの評価を行ない、主要第三国定住候補者のカテゴリと該当する場合には副次的カテゴリを特定する。
- ファイルに含まれるすべての関連情報および書類が翻訳されていることを確認する。
- ケースを再検討し、つながりのある家族が他国にいないかどうか確認する。
- ケースの優先順位（すなわち、至急第三国定住介入ケースまたは緊急第三国定住介入ケースか）に関する評価を行う（6.1.1参照）。
- フォローアップの要否などを記した要約文書を作成する。  
予備評価を分析し、以下3つの見解のうちいずれかが示されることになる。

- 最終的な第三国定住評価の前に、おそらくは照会元の機関から、追加情報を得ることが必要である。
- 第三国定住ニーズには根拠があると思われる場合、第三国定住面接へと進むべきである。
- 第三国定住のための介入を行うだけの根拠がない、またはUNHCRの指針および優先順位にしたがってその価値がないと思われる場合、照会元の機関に対し、当該難民は現段階では第三国定住を目的とした照会の検討の対象にならない旨を通告すべきである。

### 緊急・至急の優先的第三国定住

緊急の第三国定住が必要とされる事態に直面した場合、難民の陳述を調査するためかけられる時間が著しく限定されることがある。それでも、供述の真実性と整合性を確認するために、かけられるだけの時間を最大限に活用しなければならない。UNHCRに対する信頼および第三国定住受入国の前向きな反応が損なわれないよう、このような優先的対応はそれが明らかに適切である場合に限り用いることが重要である。

職員は、第三国定住の候補者提出を緊急または至急に行う必要があると判断されたケースについて、管理官および担当保護官に直ちに通知しなければならない。理想を言えば、緊急の優先ケースについては認定から24時間以内に候補者リストの作成、提出を完了すべきであり、至急の優先ケースについては2週間以内に対応すべきである。当面の保護ニーズに対応するための一時的措置をとる責任は、各事務所が負う。

### 第二次審査とフォローアップ

予備評価書とそれにもとづく見解書からなる難民ファイルを、上司に提出し、内容の確認を仰ぐべきである。優先順位が通常のケースについては、上司は受領から2週間以内に見解に目を通すべきである。

上司がこれまでの流れが適切であると判断すれば、以下の追加措置を実施すべきである。その際、難民ファイルおよび「プロGRESS」のアップデートも忘れないようにしなければならない。

#### 追加情報が必要なとき：

- 照会元の機関に対し、追加情報を要請する書状／電子メールを送付し、その写しを難民ファイルに添付する。
- 第三国定住ニーズの評価を遺漏なく完成できるだけの情報を収集するため、必要に応じて当該難民の面接の予定を組む。

第三国定住ニーズの評価が完了したからといって、UNHCRが必ずしも当該難民のケースについて第三国定住の候補者として提出するとは限らないことを強調することが重要である。職員は、第三国定住プロセスのこの段階で、第三国定住の期待を掻き立てないように、特に注意しなければならない。

#### 第三国定住ニーズに根拠があるとき：

- 当該難民に対し第三国定住の面接の予定を組む。面接は、被扶養者全員の同席

のもとで行う。

#### 第三国定住の介入を行う根拠がないと思われるとき：

- 照会元の機関に対し、当該難民は現段階では第三国定住の検討の対象にならない旨を通告する。通告は書面で行うことが望ましく、このような判断を行なった根拠の概要も記載すべきである。通告書の写しを難民ファイルに添付し、「プログレス」もアップデートする。

事情が変化した場合または新たな要素が出てきた場合には、照会元機関がUNHCRに対し、判断を再考するよう要請する可能性もある。このような要請は書面で行われなければならない。現地事務所は、未決の他の第三国定住ケースの優先順位を踏まえてこの要請を検討すべきである。

## 7.2.4 専門職員および外部専門家の評価

UNHCRの専門職員または外部専門家の報告書は、ある種の特定のニーズや家族的状况を有する難民の第三国定住ニーズ評価を実施するうえで必要不可欠である。

### 医療評価

医療ニーズを理由とする第三国定住の評価が行われるケースでは、あわせて診査報告書を作成すべきである。「医療ニーズ」カテゴリーにもとづく第三国定住候補者の提出を検討しているケースについては、UNHCR職員は、広く認められた適格な専門家に「医療評価書式」(MAF)の作成を依頼しなければならない。<sup>5</sup> この専門的な健康評価書式は、必要な知識と臨床のトレーニングを有する適格な医師がすみやかに正確に作成しなければならない。さらに、評価の客観性と公平性を担保するため、第三国定住を検討している難民の医療評価は、利害関係のない臨床医が行うことが、強く推奨される。原則として、医師の資格を有するUNHCR職員にMAFの作成を依頼すべきでない。

MAFには、臨床所見および診断検査の解釈から得られた関連情報を記録する。MAFは、医療倫理を尊重しながら、詳細かつ明確に、包括的に作成しなければならない。MAFに重要な健康情報がまとめられていれば、UNHCR職員は、医療ニーズによる第三国定住に対する該当性と優先順位を決定するのに役立つ。健康状態がよくない難民をすみやかに特定することは、回復プロセスに好ましい効果を与え、ひいては当該ケースに関する第三国定住受入国の決定にも直接の影響を与える可能性がある。

### 最善利益評価と最善利益認定

「最善利益認定」についても、同じように、子どもとその環境に関する包括的情報の収集・分析は、訓練を受けた、子どもの保護、コミュニティ・サービスまたは子どもの福祉の担当職員が行うべきである。

子どもの最善の利益は、保護・養育者のいない子ども、主たる保護・養育者から分離された子ども、危機に瀕する可能性のあるその他の子どもに関するすべての決

<sup>5</sup> UNHCR「UNHCR医療評価書式(MAF)および指針の覚書改訂版(Revised UNHCR Medical Assessment Form (MAF) and Guidance Note)」IOM/044-FOM/044/2010 (内部用)UNHCR イントラネット

定・行動の最優先の検討事項である。UNHCR事務所は、「子どもの最善利益認定に関するUNHCRガイドライン」<sup>6</sup>と子どもの権利条約<sup>7</sup>を遵守しなければならない。主たる保護・養育者から離れてしまったまたは保護・養育者のいないすべての子ども、危機に瀕する可能性のある他の子どもを第三国定住に付すには、正式な最善利益認定報告書が必要である。この点については「UNHCR最善利益認定ガイドライン実施のためのフィールドハンドブック」<sup>8</sup>で詳しく述べられており、5.2.2で解説している。

専門職員にアクセスできない場合、または何らかの理由で必要な報告書の作成に異例の遅れが出ている場合は、地域第三国定住拠点/地域事務所または第三国定住部に相談して助言を求められたい。



現地事務所は、通常ケースや至急ケースが緊急ケースにならないよう、ニーズ特定から第三国定住候補者の提出までの期間を最短化するシステムを導入しなければならない。

## 7.2.5 定期的な第三国定住会議の開催

現地事務所が、保護部門、コミュニティ・サービス部門、社会サービス部門の関連職員の参加を得て、第三国定住ニーズの評価およびその後の第三国定住候補者の提出について話し合うため、第三国定住会議や恒久的解決策会議を定期的で開催することも1つの方法である。

多くの現地事務所の経験では、定期的会議は、保護ニーズや困難ケースへの適切な対応について話し合い、第三国定住に関わる実務や手続きを振り返る有効な機会である。組織的かつ透明なやり方で実施することで、このような会議を不正対策のしくみとしても役立つことができる。可能なかぎりこのような場を導入することが望ましいが、これによってプロセスが滞らないようにするため、バランスのとれたアプローチが必要である。第三国定住ケースが時機を失することなく承認・処理されるようにする責任は、引き続き第三国定住活動の管理官が負う。

<sup>6</sup> UNHCR「子ども最善利益認定に関するUNHCRガイドライン(UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child)」(2008年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

<sup>7</sup> 国連総会「児童の権利に関する条約(Convention on the Rights of the Child)」(1989年11月20日) 1577 U.N.T.S. 3 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b38f0.html>

<sup>8</sup> UNHCR「UNHCR最善利益認定ガイドライン実施のためのフィールドハンドブック(Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines)」(2011年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>

## 参考文献

- UNHCR 「UNHCRのオペレーションにおけるコミュニティにもとづくアプローチに関するUNHCRマニュアル (*UNHCR Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations*)」 (2008年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da54722.html>
- UNHCR 「オペレーションにおける参加型アセスメントUNHCRツール (*UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations*)」 (2006年5月)第1版1-2頁 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>
- UNHCR 「改訂版UNHCR医療評価書式 (MAF) および指針ノート (*Revised UNHCR Medical Assessment Form (MAF) and Guidance Note*)」 IOM/044-FOM/044/2010 (内部用) UNHCR イン트라ネット



## 7.3 面接の実施

面接場所ごと取るべき予防措置や注意事項について、現地セキュリティ・アドバイザーの助言を求めるべきである。職員は、4.4.6で解説した警備対策にも目を通すべきである。



### 集団単位の第三国定住にもとづく候補者リストの提出

集団処理のために策定するSOPには、どのような事情がある場合に追加面接が必要になるかも含め、確認後にしたがうべき具体的手続きを定める。

### 7.3.1 面接の準備

面接は、第三国定住ニーズ評価書の作成において重要な役割を果たす場合がある。第三国定住候補者リストの作成では、面接が必ず必要になる。

ベースライン・SOPには、面接の準備・実施・記録の進め方が詳しく指示されている。現地事務所の第三国定住SOPに、職員が難民から必要な情報を引き出し、同時に難民に必要な情報を伝えるための第三国定住面接チェックリストなど、地元の状況に応じて作成した手続きや手段を組み入れることもできる。

面接の予定を組む際、面接の目的を難民に伝えるとともに、面接の場に扶養家族を全員連れてくること、関連する全書類を持参することの重要性を強調することが重要である。

ある難民について第三国定住面接の予定が組まれたとしても、必ずしも候補者としての受入国への提出につながるとは限らない。期待に適切に対処するために、面接担当者は、難民に対し、この面接は、当該ケースについてどのような予備評価が行われたかに関わらず、定められた政策と優先順位にしたがって、当該難民が第三国定住の資格を有するかどうかを十分に評価するためのものであることを告知しなければならない。



## 研修とガイドライン

面接担当者は、難民に関わる面接についての指針を得るため、「基本文献」に掲げた文書を参照することが望ましい。とくに関連性が高いのは「難民申請者を面接する：研修マニュアル（日本語版）」<sup>9</sup>であり、ここでは面接に関する一般的ガイドラインが示されているほか、女性、子ども、トラウマのサバイバーの面接に関連する問題も取り上げられている。「UNHCR最善利益認定ガイドライン実施のためのフィールドハンドブック」<sup>10</sup>には、子どもとのコミュニケーションに関する指針が提示されている。暴力や拷問のサバイバーをどのように認識し、このようなサバイバーとどのようにやりとりすべきかに関する基本的指針は、「難民の精神衛生」<sup>11</sup>に記されている。

一般に、面接担当者は、対照者の年齢に適切で、ジェンダーと多様性に配慮した面接スキルやコミュニケーション・スキルを身につけることが望ましい。このようなスキルは、より弱い立場に置かれた家族構成員のニーズと保護リスクを十分に明らかにし、その意見が検討されるようにするうえで有用である。

## ケースごとの準備

面接の準備を万全にしておくことが重要である。面接担当者は、難民の出身国・庇護国における現在の状況について十分に理解しておくべきである。

面接担当者は、面接の前にファイルの内容を注意深く検討し、難民認定報告書など、すべての関連情報が揃っていることを確認すべきである。情報が首尾一貫していない点や、書類の真正性に疑問があれば、これをメモに残すべきである。必要な書類の翻訳がまだ完了していなければ、翻訳を要請できる。

これに加えて、職員は、暴力（たとえば、性暴力、性およびジェンダーにもとづく暴力など）のサバイバーなど、家族の中でもとくに弱い立場に置かれた者を面接するための準備も整えておくべきである。それはすなわちこのような面接では配慮を要する質問を行うことになるためであり、こうした問題に対し、相手の文化から見て礼を失せず、ジェンダーに配慮し、年齢にふさわしいやり方で対応することが重要となる。可能なかぎり、面接を受ける難民と同性の面接担当者と通訳者を当てるべきである。家族構成員の面接を別々に、慎重に行うための準備も行うべきである。

## 面接前のRRFの作成と準備

一定の状況下では、身分事項データの正確性を確保するため、面接担当者が、面接時に使用する目的で「プログレス」から第三国定住登録書式（RRF）を作成し、可能なかぎり完全な形で完成させることも有用である。作業の前に第三国定住登録書式の作成に関する指針につき、本章内の7.5.1を参照のこと。

<sup>9</sup> UNHCR「難民申請者を面接する：研修マニュアル(RLD4 - Interviewing Applicants for Refugee Status)」(1995年)RLD4 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ccea3304.html>（日本語版）(2001年12月発行) [http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/Interview\\_Training\\_Guide.pdf](http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/Interview_Training_Guide.pdf)

<sup>10</sup> UNHCR「UNHCR最善利益認定ガイドライン実施のためのフィールドハンドブック(Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines)」(2011年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dda4cb02.html>

<sup>11</sup> UNHCR「難民の精神衛生(Mental Health of Refugees)」(1996年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc010.html>

難民認定評価書にもとづいて難民性の主張の要約案を作成することも、難民の面接を容易にするうえで役立つ場合がある。

第三国定住登録書式の「難民性の主張」欄には、主たる申請者の状況を、起こった事実として要約すべきである。たとえば、「申請者は自分が強姦されたと主張した／説明した」と書くのではなく、「申請者は強姦された」と記載すること。



### 7.3.2 通訳者との協働

面接は大半が通訳者を介して行われる。通訳者は面接担当者に代わる存在ではないが、難民とのコミュニケーションを促進するうえできわめて重要な役割を果たす。

通訳はひとつのスキルであり、通訳者は、業務におけるプロ意識、誠実性、秘密保持を確保するための十分な訓練を受けていなければならない。職員は、UNHCRの「難民の面接における通訳：通訳者の雇用・研修・監督・役務提供条件に関するガイドライン」<sup>12</sup>を参照すべしである。必ず受けなければならない初任時研修には、「UNHCR研修テキストシリーズ3：難民の面接における通訳」<sup>13</sup>などがある。

通訳者は、職務に就く際、「UNHCR行動規範」<sup>14</sup>および「秘密保持および公平性に関するUNHCR通訳者の誓約」<sup>15</sup>に署名する必要がある。この誓約には、通訳者の義務および倫理的遵守事項が記載されている。通訳者に関連する不正対策上の注意事項は4.4.4で取り上げている。

保護に関わるすべての面接、とくに第三国定住面接の内容に対する守秘義務を通訳者が理解することが必要不可欠である。通訳者は、以下の条件に事前に合意しておかなければならない。

- 自分が通訳を務めた面接の内容または性格を他言しない。
- 通訳者としての職務に関連してUNHCRの建物内で扱った文書の内容または性格を他言しない。
- 難民との関係で、直接間接を問わずいかなる報酬（非金銭的便宜を含む）も要求・受領しない。
- 面接中も職務外も、難民に対し第三国定住プロセスについての助言や指示を与えない。
- 面接開始前に、面接を受ける難民とのあいだに利益の対立がある場合はそれを伝えなければならない。
- 業務における効率性、能力および誠実性についての最高度の水準の維持に努める。

<sup>12</sup> UNHCR「難民の面接における通訳：通訳者の雇用・研修・監督・役務提供条件に関するガイドライン (Interpreting in a refugee context: Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters)」(2009年1月19日) IOM/005/2009-FOM/005/2009 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/497f147c2.html>

<sup>13</sup> UNHCR「UNHCR研修テキストシリーズ3：難民の面接における通訳 (Self-Study Module 3: Interpreting in a Refugee Context)」(2009年1月1日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49b6314d2.html>

<sup>14</sup> UNHCR「UNHCR行動規範 (UNHCR Code of Conduct)」(2004年6月) <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

<sup>15</sup> UNHCR「難民の面接における通訳：通訳者の雇用・研修・監督・役務提供条件に関するガイドライン (Interpreting in a refugee context: Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters)」(2009年1月19日)の付属書2参照。IOM/005/2009-FOM/005/2009 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/497f147c2.html>

- これらの条件に違反したときは通訳者の職務を解かれる。

## 通訳者の選任

通訳者は、役割の中立性と客観性を兼ね備えているべきである。通訳者を選任する際、以下のように難民の文化、ジェンダー、年齢、背景に配慮することが重要である。

- 女性の難民は、女性の面接担当者に対して女性の通訳者を通じて話をするほうが安心できる可能性が高い。難民女性の多くは、男性の通訳者・面接担当者に話すことを躊躇する。
- 男性の難民も、通訳者・面接担当者がともに男性であるほうが話しやすいと感じる場合もありうる。
- 子どもや青少年が対象であるときは、必要なスキルを備えた通訳者が選任されるよう配慮すべきである。

通訳者の中立性・客観性の重要性に鑑み、現地事務所は、できるかぎり難民を通訳者として使用することを避けるべきである。難民を通訳者として使用する場合、その通訳者が、家族の関係を通じてであれ、政治団体のようなその他のつながりを通じてであれ、面接対象者である難民といかなる形でも関係していないことを確保することが重要となる。通訳者が、迫害主体、または難民コミュニティに対する敵対集団と何の関係もないと受け取られるようにすることも重要である。

通訳者の独立性を確保し、不正を予防するため、可能な限り、以前の面接（とくに難民認定面接など）で通訳を担当した者とは別の者を第三国定住面接の通訳者に当てるべきである。さらなる不正予防および質の保証のためのしくみとして、ケース担当官の間を通訳者がローテーションで回るようにすべきであり、通訳者が、自分がどの難民ケースに割り当てられるかを事前に分からないようにすべきである。

## 通訳者の役割

通訳者について以下の点に注意すべきである。

- 通訳者が、明確に定義された役割を与えられ、また面接の目的を理解していること。
- 面接担当者は通訳者を支援すること。
- 通訳者が中立を保つこと。
- 通訳者が正確に業務を遂行すること。
- 通訳者が敬意をもって扱われること。
- 通訳者の身の安全を守るための体制を整備すること。

面接は、難民に通訳者を紹介し、その役割を説明することから始めるべきである。難民に、秘密保持の権利があること、面接担当者も通訳者もその権利を尊重する旨を保証することも重要である。通訳者に対し、利益相反の可能性がないかも質問しなければならない。その可能性があれば、面接中通訳を行うべきでない。

難民に対しては、通訳に納得がいかなければ面接を中止するか、その通訳者のサービスを拒否できる旨も告知すべきである。当該通訳者の使用に反対する合理的理由がある場合、他の通訳者が見つかるまで面接は延期すべきである。

質問は、通訳者に対してではなく、難民に対して行うべきである。通訳者は、面接者と難民が発言したことを正確に訳すべきであり、要約したり、敷衍したり、発

言内容の説明を試みたりすべきではない。通訳者は、面接中にメモをとる訓練を受けているべきである。このことは、すべての情報、とくに日付、人名、場所のような重要な事実を正確に記録するうえで役立つはずである。面接中に通訳がとったメモはすべて、難民ファイルに保管すべきである。

## 通訳者の安全確保

通訳者の安全確保に対しても、特別な注意を払うべきである。中には、通訳者が第三国定住の候補者とならなかった難民から威嚇され、攻撃さえ受けたケースもあったことが報告されている。通訳者は、第三国定住面接の結果、ひいては第三国定住プロセスそのものに影響を与えたと非難される場合もある。このような理由から、通訳の選任・研修だけではなく、第三国定住プロセスに関与する通訳者の身の安全を確保するための体制にも特別な注意を払わなければならない。この点については、専門の保安要員、とくに現地のセキュリティ・アドバイザーの助言を求めることが望ましい。

### 7.3.3 予定された面接に現れない難民

UNHCR事務所と難民個人がどのような方法で連絡をとりあうかは、現地の状況しだいである。その連絡方法がどの程度信頼できるかによって、設定された面接が流れる回数や、難民のフォローアップを効果的に行う能力に影響が生じる可能性もある。難民が予定された第三国定住面接に現れない場合、UNHCR職員は、手紙または秘密が守られる他の適切な手段でその難民に接触を図り、2週間以内に来所するよう要請すべきである。この期間は、連絡方法がどの程度信頼できるかによって変更することもできる。

難民は、予定された面接に現れなかったことについて説明しなければならない。面接に来なかった理由が妥当なものであれば、管理官の承認を得て、第三国定住面接の予定を組み直すべきである。難民に対し、連絡用の住所、電話番号、電子メールに変更があった場合にはUNHCRに通知する義務があることをあらためて注意すべきである。提示された理由およびその後行われた決定を「プロGRESS」に記録すべきである。

定められた期間内に当該難民が事務所に連絡をしてこない場合、そのケースを管理官に報告し指示を仰ぐべきである。ケースによっては、まだ試みていない他の連絡方法で連絡するのが適切な場合もある。難民が身柄を拘束された可能性もあるため、難民が面接に現れなかった事実は保護担当当局とも共有すべきである。あらゆる合理的な努力を行っても難民との連絡がうまくいかなかった場合、当該第三国定住ケースは連絡途絶を理由としてケースを保留すべきである。保護担当当局は、ファイル管理SOPにしたがってファイルの閉鎖を検討してもよい。「プロGRESS」もアップデートしなければならない。

定められた期間が過ぎてから当該難民が事務所に連絡してきた場合、管理官は、面接に来なかった理由について評価を行ない、第三国定住処理を再開すべきかどうか決定すべきである。第三国定住以外の対応をとるために当該ケースを照会することも考えられる。

### 7.3.4 難民の接受と面接の開始

ファイルが1つの家族を対象としている場合、少なくとも主たる申請者、その配偶者および成人全員に対して面接を行うべきである。必要と思われる場合は、親または養育者の同意を得て、若年者も面接の対象としてもよい。家族は面接の場にいっしょに来るべきであるが、成人の面接は個別に行うべきである。面接担当者は、配慮を要する個人的問題について質問することになるので、難民と信頼・尊重の関係を築かなければならない。文化的背景が異なるために誤解が生じる可能性が高いことから、文化的に礼を失せず、年齢・ジェンダー・多様性に配慮したやり方で問題を取り上げ、かつリラックスした雰囲気では話ができるように配慮すべきである。口裏合わせの防止と秘密保持のため、可能な限り、個別面接の前後に待機する部屋もそれぞれ別に設けるべきである。

面接担当者は、主たる申請者と扶養家族全員の身分と、全員が面接当日に出席していることを面接開始前に確認しなければならない。家族が揃っていない場合または身分証明書類が提示されない場合には、至急のケースでないかぎり、また状況に応じて、面接を延期することも考えられる。

難民が面接の目的と自己の権利義務について十分に理解できるようにするため、面接開始時に以下のステップを踏まなければならない。

- **自己紹介**：面接担当者と通訳者は自分の名前と肩書きを明らかにし、面接担当者がそれぞれの役割を説明しなければならない。
- **身元の確認**：面接担当者は、身分証明書類ならびにファイルや「プロGRESS」の写真をチェックすることにより、各家族構成員の身元を確認すべきである。
- **面接を行うにふさわしい状態**：難民が面接を行うにふさわしい状態か疑問があるときは、面接の予定を組み直すべきである。さらに、難民に対し、面接の予定を組み直すことも可能であることを保証したうえで、面接を受けるのに十分な体調かどうか尋ねるべきである。
- **UNHCRのすべてのサービスは無償であること**：面接担当者は、難民に対し、UNHCRの職員またはUNHCRに雇用されている者が難民に対して金銭や奉仕を求めることはあってはならないことを告知するとともに、何らかの請求があった場合にどのように通報すればよいかを説明すべきである。
- **第三国定住に関する説明**：面接担当者は、第三国定住プロセスにおける面接の目的を説明しなければならない。基準や手続きが定められており、それにしたがってケースが処理されることも含め、第三国定住の性格と限界についても説明すべきである。
- **難民の権利**：難民に対し、通訳者の言うことが理解できるか、この特定の通訳者の使用に対して異論がないか質問すべきである。自分の話が伝わっていないと感じたときや休憩が必要なときは面接を停止できること、面接の停止は問題ないことも伝えるべきである。
- **難民の義務**：面接担当者は、難民に対し、真実を告げる義務、情報を隠さない義務があることを告知すべきである。偽装書類の使用や情報の変造を含む不正は犯罪であり、当局による訴追や第三国定住の却下につながる可能性があることも告知すべきである。
- **面接の実施**：面接担当者は、面接の際にはメモを取ること、成人の家族構成員は

個別に質問を受けることなど、面接の進め方について説明すべきである。

- **質問**：面接担当者は、面接開始前に、難民が第三国定住プロセスの諸段階について十分に理解しているかどうか尋ね、プロセスに関する質問があれば答えるべきである。

### 7.3.5 面接の実施

標準的な第三国定住面接には、家族構成、迫害・避難の経緯、第三国定住ニーズの再検討などの多くの要素がある。面接担当者は、面接全体を通じ、面接の限定的目的と、面接が焦点を明確にして効果的に進められるようにするための方策を念頭に置いておくべきである。

- 難民が自由に話を展開することを奨励するときには「**自由回答型**」の質問を、具体的詳細を引き出すときには「**回答制約型**」の質問を用いる。
- 難民が出来事の正確な**日付**をなかなか示せず、しかし様々な出来事がいつ起きたのかを明らかにすることが重要であるときは、ある出来事を季節、祝日その他の出来事と関連づけて話すように求めることが役立つ場合もある。正確な日付がいずれかの国の国定暦にもとづいている場合、もともとの日付も注記しつつ、明確性と相互参照の便を図るために標準的なグレゴリオ暦の日付に修正して記載する配慮が必要である。
- 質問は「**確認する必要がある**」ことに限定する（配慮を要する問題についてはとくに）。
- 通常は人目にさらされない身体部位の**傷跡**を面接担当官に見せる（または見るように求める）のは不適切であることを忘れないようにしなければならない。このような身体的証拠の確認が必要なときは、医師や看護師に対し、当該証拠を現認して、それが難民の説明するような方法で生じた可能性が高いかどうか判断するよう求めるべきである。
- 可能なかぎり多くの情報を収集し、**事実関係の相方確認と時系列上の欠落がない**ように注意する。面接は、不整合な部分を解決し、不明確な情報やまぎらわしい情報を確認するために行う。このことは、第三国定住の候補者として受入国に提出することが正当かどうか確認する役割を果たすのみならず、完全かつ一貫した第三国定住登録書式を作成するうえでも役に立つ。
- 面接を一問一答形式で記録した公式な調書の作成は、望ましいとはいえ、義務ではない。業務の状況によって、メモを直接第三国定住登録書式に入力してもよい。ただし、面接の際に**複雑な問題が生じたときは、話し合われた内容について別途メモを作成し、ファイルに補完しなければならない。**

### 家族構成の確認

家族統合権は、基本的原則のひとつであり、面接担当者は、面接プロセス全体を通じて、常にこの原則を念頭に置いておくべきである。難民が迫害された経緯や第三国定住の見通しについて検討する前に、家族構成を再確認すべきである。このような確認は、UNHCRが保有するデータの正確性を確保することにつながるのみならず、家族の統合および将来の家族再統合の見通しを維持するうえでも役に立つ。

以下に掲げるのは、家族構成の確認プロセスを容易にするために開発された面接

技法の一覧である。以下の質問は、配慮のある、威圧的ではないやり方で、会話の流れの中で行うべきである。推定年齢を含む家族構成は、第三国定住以外の文脈でそれ以前に確認済みのはずなので、一貫しない点があったとしても、とがめるようなやり方ではなく、敬意を込めた、中立的なやり方で説明を求めるべきである。<sup>16</sup> このプロセスの目標は、血縁によるか慣習によるかは問わず家族集団の正当な一員である者全員がともに第三国定住の検討の対象とされるようにするところに置くべきである。核家族に含まれない扶養家族については、どのような形で——社会的、情緒的または経済的な——依存状態にあるのかに留意し、これを注意深く記録することがきわめて重要となる。

- 面接対象者一人ひとりに対し、家族関係について質問する。各家族構成員を個別に面接する際、これらの関係についての相方確認を行う。
- 面接の場に来ているかいないかに関わらず、すべての家族構成員のフルネーム、生年月日、出生地を確認する。個人の身体的特徴を、ケースファイルの写真、指紋、署名と比較して検証する。
- 家族構成員のうち、誰が生存しており、亡くなり、出身国に残っており、他国にあり、庇護国にあり、家族といっしょにいるかを確認する。
- 主たる申請者とその配偶者の両親について記録し、父母双方が実親であることを確認する。
- 主たる申請者とその配偶者にそれ以前の婚姻歴があるかどうか、または複婚関係にあるかどうかを確認する。いずれかの者に複数のパートナーがいる場合、パートナー全員の名前と、当該婚姻が法律上のものか非公式なものかを記録する（この情報は、他の家族構成員を個別に面接する際に相方確認することができる）。
- 過去の関係から生まれた者を含めて、子孫全員の身分事項データが記録されていることを確認する。
- きょうだいについては、父母がともに同一であることを確認する。きょうだいの父または母が異なる場合、その身分事項データと続柄を記録する。
- 子どもについては実親を確認する。親が主たる申請者およびその配偶者ではない場合、他の実親の名前および申請者との関係を記録する。他の親の所在および子どもが申請者らと暮らすようになった経緯についての情報が確実に記録されるようにする（この情報は、利用可能な限り登録データベースおよびコミュニティ・サービスの記録と照合するとともに、適宜、監護相談や最善利益認定を要請しなければならない）。
- 妊娠可能年齢の女性に対しては、妊娠しているかどうか質問する。
- 「家族」構成員が血のつながりのある親族であるか、近隣住民であるか、同一の氏族・部族の構成員であるかを質問する。（すなわち、おばの母親が申請者らの母親と同一かどうか質問することにより、「兄弟」「姉妹」「いとこ」「おば」「おじ」等がどのような意味で用いられているかを明らかにする。）
- 出身国または庇護国において、同一世帯で生活する他の者がいたかどうか明らかにするとともに、それが同一の家屋ないし敷地を意味しているのか、それとも同じ世帯経済単位の一員であったのかを明確にする。

<sup>16</sup> 年齢の推定についての指針は、UNHCR「UNHCR登録ハンドブック（UNHCR Handbook for Registration）」（2003年9月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html>

- 出身国において同一世帯で生活していた者が庇護国でも世帯の一員であるのか、そうではないとすればどこにいるのかを明らかにする。
- 難民に対し、出身国以外の国で暮らしている親族について質問する。遠縁の親族についても、第三国定住候補者の文脈においてその関係が重要（たとえばその親族が第三国定住受入国に住んでいるなど）であれば記録しておくべきである。

## 家族統合

家族集団の正当な一員である者は全員、一括して第三国定住の検討の対象としなければならない。ケースの構成に関するさらに詳しい指針は、本書の7.4を参照のこと。UNHCRが用いている定義は、第三国定住候補者リストの提出先である国で適用されている定義と必ずしも一致しないことがあるが、UNHCR職員は、とくに家族構成員の特定における扶養家族の概念との関連では、このハンドブックに掲げた定義および政策にしたがわなければならない。



## 難民性の主張

面接対象者は、18歳以上の家族構成員一人ひとりの主張をあらためて検討しなければならない（扶養家族である配偶者については例外が認められる場合がある）。第三国定住面接の際に難民性の主張を検討するために要する時間は、主として、当該難民家族が個別の難民認定手続きを通じて認定を受けたか、あるいは集団難民認定を受けたかによって変わってくる。

第三国定住面接の役割は、難民認定を実施したり、主張内容を子細に検討したりすることではない。難民家族が**個別の難民認定手続き**を経ているのであれば、面接担当者は、第三国定住受入国から質問が出される可能性のある細部または矛盾点を明確にすることに焦点を当てるべきである。これには、情報がない点または不明確な点を補完すること、時系列的隔たりを確認すること、UNHCRの記録の正確性を確認することなどが含まれよう。

集団難民認定を受けた難民の第三国定住候補者としての提出については、当該難民ケースに明らかな除外要素が見当たらないかぎり、集団（「一応の (*prima facie*)」）難民認定を受けていることを証明するだけで十分な場合もある。この集団的認定に対応する条約上の事由と、その集団をUNHCR事務所規程上の難民として集団認定する裏づけとなる出身国の客観的状況は、一般的な形で説明してもよいし、グループ手法で使用するために集団プロフィールとして詳しくまとめてもよい。

集団認定だけでは受け入れられない場合は、集団認定を受けた難民を第三国定住に候補者として提出するために、難民資格を再確認し、認定の根拠を詳細に記録する個別審査が必要となる。ただし、この審査をもって個別難民認定を受けたことになるわけではない。難民認定資格の審査に適用される実体的原則および適正手続上の原則（3章参照）が第三国定住面接でも必要となり、集団認定を受けた難民の主張から個別的要素を引き出し、明確化することが必要となる。

個別の難民認定手続きは経ていないものの、集団難民認定を受けた、または派生的な難民としての地位を付与された**18歳以上の扶養家族全員**（被扶養者である配偶者以外の者）から、個別の難民性の主張の要素を引き出すことも重要である。保護

に関する特定のニーズの詳細を難民第三国定住書式に記載することは、家族統合を守るうえでも役立つ場合がある。とくに、一部の第三国定住受入国は、成人一人ひとりが個別の難民性の主張を明らかにできることを要求しており、扶養家族に関するUNHCRの定義を受け入れない場合もあるからである。配偶者については必ずしも難民性の主張を要求されないものの、配偶者の避難の経緯や主張の背景が異なる場合は、主張の詳細を引き出しておくべきである。家族構成員一人ひとりに対し、自分自身の難民性の主張を明らかにする機会を与えるべきである。

状況によっては、子どもも、家族の他の構成員の主張とは関係なく難民性を主張できる場合がある。その場合、子どもの主張の要素についても要旨をまとめておくべきである。

難民性に関する扶養家族の主張が、主たる申請者の主張とはまったく無関係であり、したがってケース全体の補強につながる場合がある。ただし、たとえ家族が共通の経緯をたどって避難してきており、難民性の主張も主たる申請者の主張と同一の根拠にもとづいている場合、あるいは主たる申請者との関係を理由として難民性が主張されている場合にも、難民性に関する個別の主張を引き出しておくことは重要である。そうすることにより、家族統合の重要性と相互依存性が補強されるほか、保護に関する一人ひとりのニーズが適正に表現されるようになることで家族全体が受け入れられる見通しが高まる。



除外、終止または取消しの検討の必要性をうかがわせる情報が判明したときは、面接担当者は、ケースファイルを保護担当官に差し戻し、原決定の再検討（除外に関する分析を含む）を求めなければならない。これには、それまで十分な検討の対象とされていなかった可能性がある事実関係、相当の食い違いをとまなう問題、第三国定住面接の際に初めて出てきた問題などが含まれる。さらに詳しくは3.3.7を参照のこと。

## 第三国定住ニーズ

面接では、本ハンドブック6章で解説した要件と第三国定住候補者のカテゴリーを指針として、難民家族の第三国定住ニーズも確認すべきである。面接担当者は、家族構成員一人ひとりの第三国定住ニーズを再検討し、家族内の相互依存関係に注目すべきである。多くのケースでは、被扶養者である成人の保護ニーズは、家族の他の構成員だけが第三国定住の受入対象とされた場合にはいっそう深刻なものとなる。

すでに述べたとおり、自主帰還が家族にとって実行可能な選択肢ではないこと、庇護国では対処できない特定の脆弱性があることを確認することが重要である。脆弱性に関わる疑念や矛盾点がある場合、それを解決することも欠かせない。

十分な情報が入手できたら、面接担当者は、当該ケースにふさわしい主要第三国定住候補者のカテゴリーと副次的カテゴリーを確認し、その選択の理由をファイルに記しておくべきである。

## 面接の終了

面接では、難民に対し、質問をする機会と、難民自身が重要と考えているけれども取り上げられなかった情報を提供する機会を提供しなければならない。面接担当者は、ファイルに保管されているすべての書類が正確であること、ファイルに遺漏がないことも確保する必要がある。追加的な裏づけ書類が必要な場合、難民に対し、特定の期日までにそれを提供するよう要請すべきである。

可能な限り、面接中に、難民による陳述のメモの見直しを難民とともに行ない、難民が情報の追加や誤解の訂正をできるようにすべきである。これは、食い違いや空白があればその点を明らかにする機会ともなる。難民の陳述がより明確となるような提案が難民から行われれば、面接担当者はそれを記録に反映させる。

## 「プログレス (proGres)」の更新

面接後に「プログレス」のイベントを更新する際には、面接対象者の親族に関する詳細も忘れずに入力しなければならない。直系家族（親、配偶者、子ども、兄弟姉妹など）全員の身分事項データを正確に記録することで、第三国定住登録書式 (RRF) を完成させるプロセスを簡略化できる。



## 7.3.6 複婚家族の面接

複婚家族の第三国定住面接に際しては、その婚姻上の地位によってもたらされる社会的・法的障壁と、第三国定住にともなう別離によって新たに保護ニーズが生じないか慎重に検討する必要がある。UNHCRの「第三国定住評価ツール：複婚家族」<sup>17</sup>に、第三国定住が複婚家族にとって適切な解決策かどうか検討する際にしたがうべき指針が示されている。

5.3.5で解説したように、複婚は婚姻における男女平等原則に違反すると広く考えられている。<sup>18</sup>しかしUNHCRとしては、何が家族であるかに関する文化的に多様な解釈を尊重することをめざしており、複婚家族に対してもUNHCRの支援（第三国定住の検討を含む）を受ける資格を認めている。

第三国定住受入国のほとんどは、自国の国内法が複婚を禁じていることを踏まえ、1名の妻しか受け入れておらず、複婚家族が第三国定住をしようとする場合、子どもが実母か実父のどちらかから分離されるおそれがある。

UNHCRは原則として、1人の男性と彼が選んだ家族構成員を第三国定住受入国に候補者として提出するために、1人の妻が選ばれ他の妻が除外され、複婚家族の統合が危険にさらされる状況は回避すべきである。

<sup>17</sup> UNHCR「第三国定住評価ツール：複婚家族(Resettlement Assessment Tool: Polygamous Families)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a9032.html>

<sup>18</sup> 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する国連委員会(CEDAW)「CEDAW一般勧告No.21：婚姻と家族関係における平等(CEDAW General Recommendation No. 21: Equality in Marriage and Family Relations)」(1994年)14段落 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd52c0.html>。国連総会「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」(1979年12月18日)第5条 A/RES/34/180 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f2244.html> 参照。

しかし、複婚家族の難民に保護ニーズや脆弱性が見出される状況も存在し、それが第三国定住を検討する理由となる場合がある。複婚家族の難民の第三国定住には、社会的・法的保護に関わる特有の深刻な難題がともなうので、複婚家族の難民の第三国定住ニーズについて評価を行う際には、家族統合以外の検討と手続的保障措置が必要である。

UNHCRは、以下の場合には、複婚家族の構成員**全員**について第三国定住候補者としての提出を検討することができる。

- 複婚家族のいずれか1名の構成員が**第三国定住ニーズ**を有しており、いずれかの第三国定住カテゴリーにもとづく候補者となる資格を有する場合
- 家族統合の原則と、身体的・心理的・情緒的に依存している関係上、**家族全体揃って第三国定住の対象**としなければならないことが明らかな場合

家族を一括して候補者として提出することは、別々のケースに分割して提出する場合でも、家族の統合を維持するという観点からも、第三国定住受入国の法律で妻と認められなかった女性とその子どもが庇護国に取り残され、保護リスクに対する脆弱性が高まる事態を避ける観点からも有用である。

このような候補者を受け入れる意思が第三国定住受入国にあるかどうかは、プロセスの早い段階で確認しておかなければならない。

「第三国定住評価ツール：複婚家族」で詳しく説明しているように、複婚家族に対する面接・助言・協議は、以下のような観点から、複婚家族構成員の**成人一人ひとり**に行わなければならない。

- 成人一人ひとりの希望を確認する
- 扶養関係を確認する
- 保護ニーズを特定する
- 個別に難民性を主張できる要素を引き出す

配偶者間の身体的・金銭的・心理的・情緒的依存関係は、複婚家族を第三国定住候補者にするかどうか判断するうえで決定的な要素のひとつである。いかなる第三国定住受入国も、家族が複婚の慣習を維持することは認めないであろう。

### 相互依存関係

複婚家族の妻たちは、夫に依存するのと同時におたがいに依存しあっている場合がある。たとえば、妻のひとりが障がい者であれば、介護や支援に関して他の妻に依存しているかもしれない。このような場合には、双方の妻が保護されるようにするための最善の方法は何かを判断し、考えられる解決策について第三国定住受入国と協議することが重要である。

複婚家族の妻たちとその子どもが相互参照ケースとして候補者として提出されている場合、第三国定住プロセス中に、第三国定住受入国の法律が妻や子どもの法的権利にどのような意味を持つのかを特定すべきである。明らかにすべき内容には以下の点が含まれる。

- 難民認定と、複婚家族の分離決定が出るリスク
- 第三国定住受入国におけるそれぞれの妻の法的権利
- 第三国定住受入国における子どもの法的権利

- 第三国定住国における同居の権利

第三国定住する難民は、受入国から求められたときは、自身の婚姻状態を法的に証明する文書を用意すべきである。これには以下のものが含まれる。

- 法律により認められた妻との法定婚姻証明書
- 他の妻との法定離婚証明書

家族を第三国定住候補として提出すること（および該当する場合には個別のケースに分割してこれを行うこと）に同意するかどうかを難民家族が決断する前に、妻たちおよびその子どもの一人ひとりについて具体的にどのような法的・社会的影響があるか、漏れなく評価を行ない、これらの影響について家族構成員一人ひとりと徹底的に話し合うことが重要である。

こうした状況での面接は配慮しながら実施し、家族構成員が誰も強要されていないことを確認しなければならない。これに加えて、UNHCRは、家族構成員一人ひとりに対し、それぞれの決定に関する秘密は保持されることを告知する必要がある。これは、ある者が、家族の第三国定住候補として受入国に提出されることに同意せず、その家族の第三国定住候補としての提出が行われなかった場合に、他の家族構成員から好ましくない対応を受けることへの懸念を和らげるためである。

家族の構成員である子ども一人ひとりに面接とカウンセリングを実施し、専門家に意見を求めなければならない。これは以下のことを目的とする対応である。

- 保護ニーズを特定する
- 審査プロセスに子どもの意見を反映させる

家族全体を候補として同一の第三国定住受入国に対して提出することを意図していても、ほとんどの場合、家族を2つ以上のケースに分割することが必要になる。

親に対しても面接とカウンセリングを実施しなければならない。これは以下のことを目的とする対応である。

- 家族が第三国定住候補として受入国に提出されることに親が真正に合意しているかどうか確認する
- 第三国定住のために家族をどのように分けるか判断するとともに、親権の取決めのある方について話し合うこと。
- 1人の親がこの家族ケースに含まれない場合、その親に、子どもが他方の親とともに第三国定住の対象となることについて、書面によるインフォームド・コンセントを与える意思があるかどうか判断すること。

親権の問題について親の合意が得られない場合、権限のある国内当局の関与を得て、親権に関する法的決定を行なってもらうように努めるべきである。地元当局にその意思や能力がない場合、または難民が手続きにアクセスできない場合には、UNHCRは、一方の親とともに第三国定住の対象とされることが子どもの最善の利益にかなうかどうか判断するため、最善利益認定を実施しなければならない。子どもとともに渡航する親に対しては、第三国定住受入国に到着すると同時に全面的親権取得のための手続きを開始するよう、助言すべきである。

子どもが一方の親から分離されることを回避する目的で、子どもが双方の親と暮らす権利を擁護する方途として「最善利益認定」を行うことも可能である。<sup>19</sup>

<sup>19</sup> UNHCR「子どもの最善利益認定に関するUNHCRガイドライン(UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child)」(2008年5月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>

「第三国定住評価ツール：複婚家族」で詳しく述べられているように、妻たちがともに第三国定住の対象とされることを希望する場合であれ、個別の第三国定住または庇護国への残留を希望する場合であれ、家族に対し、以下の点に関する助言を提供すべきである。

- 難民性の主張に関する評価は個別に行われること、また妻のいずれであれ第三国定住が却下される可能性があること。
- 複婚関係の合法性に関する、第三国定住受入国の具体的な国内法。
- 第三国定住受入国で同居してはならないという法律上の要件があれば、当該要件。  
複婚家族に関するケースの構成上の検討事項については、7.4.4で取り上げている。

### 7.3.7 結婚している子どもの難民の面接

結婚している18歳未満の子どもの難民が難民家族の中にいる場合、第三国定住が適切な解決策であると判断する前に特別な検討が必要である。結婚している子どものケースではすべて、子どもをその配偶者とともに第三国定住候補の対象にするかどうか判断する目的で、「最善利益評価」(BIA) もしくは正式な「最善利益認定」(BID) のいずれかを行う必要がある。

UNHCRは、自身に付託された任務と国際人権法の基本的原則にしたがって子どもの難民の家族統合、恒久的解決および保護を実現するという義務を負っている。「第三国定住評価ツール：結婚している子ども」<sup>20</sup> は、結婚している子どもの難民のケースを評価する際、この義務が考慮されるようにとの目的で作成された。これには、第三国定住ニーズに関する決定を行う際の考慮事項と手続的保障措置の概要が記されている。子どもの結婚に関連する保護上の考慮事項と、結婚している子どもの第三国定住を検討する際の最善利益評価に関する指針は、本ハンドブック5.3.6でも取り上げている。

子どもの結婚は、国際法上の法的効力を有さず、また性およびジェンダーにもとづく暴力の一形態として広く扱われていることから、UNHCRは、原則として、結婚している18歳未満の難民を配偶者とともに候補者として提出することはない。ただし、保護を妨げる切迫した危険要因が存在し、これに対処する最善の方法が第三国定住である場合は例外である。

<sup>20</sup> UNHCR「第三国定住評価ツール：結婚している子ども(Resettlement Assessment Tool: Married Children)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrmet.ch/refworld/docid/4dc7a79f2.html>

**最善利益認定プロセスの結果、以下のような観点から、結婚している子どもの難民の第三国定住が必要と判断される場合がある。**

- 子どもの保護ニーズを満たす
- 家族統合を維持し、親や法定保護者からの子どもの分離を防止する
- 子どもが18歳に達して第三国定住候補者となるまで待たなければならないことで子どもまたはその家族の構成員の保護リスクに対する脆弱性が高まるのを防ぐ

最善利益認定により、子どもを第三国定住の候補者として提出することがその子どもの最善の利益にかなうと判断された場合、その最善利益認定の見解が、当該難民児童のケースにどの家族構成員を含めるか、また、リンクする相互参照ケースに含めるべき家族構成員がいるかどうかについての指針となるはずである。

たとえば、子どもとその配偶者は以下のようなやり方で候補者として提出することが考えられる。

- 子どもの両親と同一のケースとして
- 子どもの両親と同一の第三国定住受入国に提出するリンクしたケースとして

子どもの候補者としての提出を親とともに行ない、配偶者を含めないことも考えられる。その場合、婚姻状態の欄には「既婚」と記載しない。

第三国定住受入国が、婚姻している子どもを成人と見なす場合もある。したがって、個別の難民性の主張を詳しく記載するため、婚姻している18歳未満の難民についても一人ひとり面接を行うべきである。

これと対照的に、第三国定住受入国が子どもの婚姻を法的に有効と見なさない場合がある。ある子どもが結婚しており親とともに候補者として提出され第三国に定住する場合、その子どもの配偶者はそのリストの中に含まれない可能性がある。子どもと親だけが受け入れられ、子どもの配偶者が却下される（またはその逆の対応が行われる）リスクが常に存在することを家族に助言しておくべきである。

### 7.3.8 拘禁場所における面接の実施

事情により、拘禁場所で面接を実施せざるを得ない場合もある。すなわち、申請者は公的管理下にある場所から自由に離れられないということである。このような場所としては、空港の拘禁施設、刑務所、警察署などがある。このような場所での面接は、可能なかぎり回避すべきである。しかし、当局が、それ以外の場所で当該申請者にアクセスすることをいっさい認めない場合もある。

UNHCR執行委員会が、拘禁された難民および庇護希望者に、UNHCR（または事務所が存在しない場合には連絡可能な国内の難民援助機関）に連絡する機会が提供されなければならないと勧告してきたことを想起すべきである。UNHCRの事務所は設けられていないが国連開発計画（UNDP）の代表が駐在している国では、通常、庇護希望者・難民の面接およびケース記録の作成に関してUNDPの援助が得られる。

面接が拘禁場所で実施される場合、以下の点に気をつけるべきである。

- 面接担当者とその同行者は、面接に赴く際、適正な身分証明書類を携帯する。
- 権限のある当局に対し、拘禁施設にアクセスする事前許可を求めておくことも重

要である。

- 面接対象者に対し、面接の予定を事前に通知しておく。
- 通訳者はUNHCRが用意すべきであり、通訳者に対し、面接環境を含む面接の状況について事前に説明しておく。
- 面接は個室で行われるべきである。これが不可能な場合は、第三者（看守、他の被拘禁者など）がその場におらず、面接内容が誰にも漏れ聞こえないような環境で面接を実施すべきである。
- 面接を始める前に、落ち着いた、安心できる雰囲気づくりのために申請者と簡単な話し合いを行う。
- 面接中に記録をとる際には、拘禁施設から立ち去る際に当局から記録を押収・複製される可能性がないかどうか検討する（可能な限り、面接時にはキーワードを用いた簡単なメモのみ作成し、施設から出たら直ちに完全な記録を作成するようにする）。

### 7.3.9 家庭訪問

職員またはパートナーによる家庭訪問は、UNHCRが難民の生活状況と具体的なニーズについての理解を高めるうえで役に立つ、正当かつ貴重な手段である。現地事務所の第三国定住SOPでは、どのような場合に家庭訪問が必要となるか判断するための明確な基準と、家庭訪問の際の質問と報告の性格を規定した指針を作成すべきである。家庭訪問は以下のような目的で用いられる場合がある。

- **制度の健全性を確保するための一般的措置として**：家庭訪問は、第三国定住プロセスの健全性を確保する目的で、すべてのケースに対してだけでなく一部のケースについて実施すべきである（現地のニーズや状況に応じて、抜き取りチェック手段として用いるほか、不正が広範に行われている状況や、第三国定住介入について決定するうえで具体的な生活状況がひとつの要素となる状況においては、一貫して用いることも考えられる）。これに関連して、家庭訪問はケースの信憑性を調査するためにも活用が可能である。
- **ケース記録作成の向上**：家庭訪問は、第三国定住候補者の裏づけとなる細部の追加情報をもたらしてくれる点でも、保護や介入のための一時的・代替的解決策を勧告するうえで職員の参考になる点でも有用な手段となりうる。
- **危機に瀕する可能性のある女性や女子についての評価**：危機に瀕する可能性のある女性／女子のケースで家庭訪問を実施する際には、訪問担当者は、世帯内または拡大家族内における男性の存否と、その一定の年齢／能力／関係だけでなく、危険な状況に置かれた女性／女子の定義に含まれる**すべての要素**に広く焦点を当てるべきである。

#### 家庭訪問を実施する際の保障措置

家庭訪問実施決定は、理由を付したうえで書類化し、上司による許可を受けなければならない。プライバシー上の配慮、関心対象者である難民に危害が及ぶことを避けたいという考え方、そして難民申請者とUNHCRとの間には力関係の差が存在するという事実から、家庭訪問を有効な手段として活用する際、現地職員はいくつかの保障措置を実施すべきである。

- 訓練を受けた職員またはパートナー（下記参照）だけに家庭訪問の実施を認めるべきであり、訓練を受けていない者に対してこの職務を委任することはできない。資源の制約、地元のニーズおよび事情を踏まえ、地元で行う家庭訪問には国内職員のほうが適している可能性がある。
- 実現可能な限り、訪問担当官は申請者のケースの担当官とは別の者であるべきである（コミュニティ・サービス担当官が家庭訪問を実施するのが理想である）。
- 家庭訪問先が女性を世帯主とする世帯である場合、女性職員が（必要であれば女性の通訳者をともなって）訪問を行うべきである。
- 面接に先立って難民の同意を得ておかなければならない。難民が家庭訪問に同意しないときは、拒否の理由を記録するとともに、そのような理由の信憑性に関する評価を行うべきである。
- 状況により、第三国定住プロセスの健全性を確保するために家庭訪問が必要な場合、難民に対し、家庭訪問が計画されていることを告知せずにUNHCR事務所まで来所するよう求める方法もある。難民が同意する場合、訪問担当官は難民がUNHCR事務所から帰宅するのに同行して家庭訪問を行うべきである。
- どのような場合であれ、難民に対し、家庭訪問の理由、その実施方法、今後のケースマネジメントとの関連で生じうる影響についての十分な情報提供を行わなければならない。
- 家庭訪問を行なった職員は、家庭訪問報告書を起案して訪問の結果に関する評価を行うとともに、上司にその報告書を送付して最終確認とさらなる助言ないし措置を求めるべきである。

## 研修

- 家庭訪問を実施する職員は、訪問が配慮をもって行われるよう、十分な研修を受けていなければならない。研修には、以下のことを目的とした活動を含むべきである。
- 文化的感受性の強化（難民集団に関する知識を深めることとともに、家庭訪問が、当該難民が置かれている状況に対する周囲の注意を喚起し、結果としてその人のリスクを高める可能性があることを認識させることを目的とする。このような場合、事務所は、訪問のメリットとデメリット、申請者のファイルに記載された他のあらゆる情報を比較考量すべきである）。
- ジェンダーに関わる感受性の強化研修
- 行動規範に関する研修
- 優れた面接スキルと交渉スキルを身につける。
- 優れた対人スキルとコミュニケーション・スキルを身につける。



### 基本文献

- UNHCR「難民申請者を面接する：研修マニュアル（*RLD4 - Interviewing Applicants for Refugee Status*）」（1995年）RLD4 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ccea3304.html>（日本語版）（2001年12月発行）[http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/Interview\\_Training\\_Guide.pdf](http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/Interview_Training_Guide.pdf)
- UNHCR「保護者のいない未成年者の面接と社会的経歴の作成（*Guidelines for Interviewing Unaccompanied Minors and Preparing Social Histories*）」（1985年10月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfae5d.html>
- UNHCR「子どもの最善の利益の認定に関するUNHCRガイドライン（*UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*）」（2008年5月）41頁 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>
- フィンランド：移民局「（養育者から離れてしまった）未成年者に対する面接ガイドライン（*Guidelines for Interviewing (Separated Minors)*）」（2002年3月）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/430ae8d72.html>
- UNHCR「研修テキストシリーズ3：難民の面接における通訳（*Self-Study Module 3: Interpreting in a Refugee Context*）」（2009年1月1日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49b6314d2.html>（日本語版）<http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/SelfStudyModule.pdf>
- UNHCR「難民の状況での通訳者の採用、トレーニング、監督および職務条件（*Guidelines for the recruitment, training, supervision and conditions of service for interpreters in a refugee context*）」IOM/005-FOM/005/2009（内部用）<http://swigea57.hcrnet.ch/refworld/pdfid/497f147c2.pdf>
- UNHCR「都市部の文脈での慎重な対応を要する難民個別ケースに対する安全ガイドライン（*Safety Guidelines for Sensitive Individual Refugee Cases in an Urban Context*）」（2002年9月4日）（内部用）<http://swigea57.hcrnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html>
- UNHCR「行動規範と解説（*Code of Conduct and Explanatory Notes*）」（2004年6月）<http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>

## 7.4 ケースの構成

家族統合を保全することは第三国定住難民の統合の成功にとって必要不可欠であり、UNHCRは、第三国定住において扶養家族が分離されないようにすることに力を注いでいる。多くの場合、家族は、新たな文化と社会的枠組みへの適応という困難な課題に取り組む難民にとって、最も力強く、最も効果的な情緒的・社会的・経済的支援ネットワークである。

しかし、第三国定住ケースに適切な家族構成を決定するうえでUNHCR職員が課題に直面することもしばしばある。国によって家族の定義が異なり、ケースを進めていくための手続きにも違いがあるためである。

UNHCR「第三国定住ケース構成に関するオペレーション上の指針に関する覚書」<sup>21</sup>は、第三国定住ケースの適切な家族構成の決定と、恒久的解決策を速やかに達成す

る中で家族統合を確保するための第三国定住ケースの準備に関する指針である。

### 第三国定住ケースの主たる申請者（PRA）

第三国定住ケースをまとめる際には、難民性に関する成人全員の主張についての慎重な評価が必要である。主たる申請者は難民性の主張を詳しく述べるべきではない。

登録の際には、伝統的な家族構造概念にしたがって世帯主（HR1）または主たる申請者を選ぶのが通例である。

主たる申請者は、通常、その者が難民性に関する主張を詳しく述べるべきである。ただし状況によっては、主たる申請者を変更し、第三国定住候補者として提出するきっかけとなった第三国定住ニーズを有する成人とすることが妥当な場合もある。第三国定住ニーズの性格と、秘密保持が必要となる可能性についても念頭に置いておかなければならない。子どもの第三国定住ニーズがもっとも高い場合であっても、主張を詳しく述べるべきである成人がケースに含まれているのであれば、子どもは主たる申請者とされないのが通例である。

#### 例：

夫婦について、妻が経験したこと、また夫が効果的な保護を提供できないことを理由に「危機に瀕する可能性のある女性および女子」カテゴリーにもとづく候補者として提出が行われる場合。この場合、妻が主たる申請者とされるべきである。

被扶養者である20歳の娘が避難国で経験したこと（その内容は父親には知られていない）を理由に「暴力・拷問のサバイバー」カテゴリーにもとづいて家族全体が候補として提出される場合。家族は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している。この場合、娘は主たる申請者とされるべきではない。

家族について、避難国における家族の状況が不安定であることを理由に「法的・身体的保護ニーズ」カテゴリーにもとづく候補者としての提出が行われる場合。被扶養者である20歳の娘が逮捕されてルフルマンのおそれに直面している。しかし、娘は主たる申請者とはならない。

家族について、17歳の息子の病気を理由に「医療ニーズ」カテゴリーにもとづく候補者として提出が行われる場合。息子は主たる申請者とされるべきではない。

## 7.4.1 扶養家族全員が一括して第三国定住の候補とされる必要性

本書の5.1.2で強調した家族統合の原則にしたがい、被扶養者である家族構成員は、原則として全員を1つのケースに含め、単一の第三国定住登録書式により一括して候補として受入国に提出すべきである。

<sup>21</sup> UNHCR「第三国定住ケース構成に関するオペレーション上の指針に関する覚書(Operational Guidance Note on Resettlement Case Composition)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7aa0d2.html>

<sup>22</sup> 「児童の権利に関する条約(Convention on the Rights of the Child)」(1989年)第1条は子どもを「児童とは、18歳未満のすべての者をいう。ただし、当該児童で、その者に適用される法律によりより早く成年に達したものを除く」と定義している。18歳未満のすべての者は被扶養状態にあると想定されている。



本ハンドブックに掲げた定義と政策、とくに家族構成員の特定における扶養の概念に関する定義と政策は、第三国定住候補者リストの提出先である国で適用されている定義と必ずしも一致しないが、UNHCR職員は、UNHCRが用いている定義に従わなければならない。

「家族単位」は、核家族、被扶養者である拡大家族構成員、家族と強いつながりを有するけれども親族ではない世帯構成員から構成される。

**核家族の構成員**、すなわち主たる申請者、その配偶者、その被扶養者である子どもは家族単位の一員である。

- **扶養されている子ども**<sup>22</sup> 全員が家族の不可欠な構成員として第三国定住候補者とされることは必須事項であり、子どもの最善利益認定により家族からの分離または分割した提出が必要と判断しないかぎり、子どもを分離したり分割して提出したりしてはならない。一人の人をその親・保護者と同一のケースに含めるかどうかは、年齢や婚姻上の地位ではなく、扶養されているかどうかによって決定される。同様に、被扶養者であるきょうだいや、血縁関係にはなく里親養護または後見の制度によって扶養されている子どもも、同一ケースに含まれるべきである。
- **コモン・ロー上の配偶者や同性の配偶者**は、核家族の不可欠な構成員と見なされるべきであり、したがって、法的承認を受けた結合関係にある者と同じように、派生的な難民としての地位を認められ、第三国定住候補者リストに含まれる権利を享受できるべきである。関係の真正性について同性カップルに適用される基準および立証責任はコモン・ロー上のカップルに適用されるものと同一であるべきであり、加えて、同性カップルが自分たちの結合関係を法的に承認してもらいにくい（または承認してもらえない）可能性があることも認識する必要がある。第三国定住受入国の選択に際しては、このような者がその国でどのように処遇されているかにも配慮すべきである。
- **難民ではない被扶養配偶者**も、家族統合を維持するためにケースに含めるべきである。被扶養者であることを記録し、第三国定住ケースへの編入を主張するために、入手可能なすべての書類および当該家族構成員の個人的事情に関する詳細な評価が実施されなければならない。難民ではない者を含む家族を検討対象とすることについての、第三国定住受入国の同意も必要である。

**被扶養者であるその他の世帯構成員**も家族の構成員である。これには、扶養されている親、年長者、拡大家族構成員のほか、血縁関係の有無に関わらず、心理的・身体的・経済的・情緒的きずなによって主たる申請者と強く結びついているその他の者（この点についての判断は被扶養性の原則を指針とする）が含まれる。例外的事情があるときは、難民ではないけれども難民家族に完全に依存している者も含まれる場合がある。



国によっては、扶養されているかどうかに関わらず、同一ケースに21歳未満の未婚者全員を含めることを認める場合がある。これはより幅広い家族統合を支えることになるので、職員は、第三国定住登録書式の作成にあたってこの点に関わる受入国の指針に従うことが奨励される。

## 7.4.2 家族統合の確保の一助とするための、難民性に関する個人の主張の補強

扶養されている成人を含む第三国定住登録書式を提出する際には、UNHCR職員は、家族的つながりと被扶養性に関する詳細な説明とともに、難民性に関する各成人の主張の要旨をあわせて記載することが望ましい。本章内の7.3.5で論じたように、第三国定住のニーズに関する個別評価の結果を記載することは、ケース全体が補強され、家族統合の重要性と相互依存性がさらに強調されることにつながるほか、保護に関する一人ひとりのニーズが適正に表現されるようになることで、家族全体が受け入れられる見通しが高まる。

国によっては、家族をより狭く解釈し、UNHCRが単一のケースとして行なった候補の提出を複数のケースに分割して、一人ひとりに対して難民性に関する主張を詳しく述べるよう要求する場合もある。また、国が「分割決定」を行ない、家族の一部構成員のみ受け入れて他の者については却下する場合もある。ケースを補強する手段として、第三国定住登録書式に独立したパラグラフを設け、18歳以上のすべての成人について、難民性に関する個別の主張と脆弱性の詳細を示す必要がある。

難民性に関する主張が主たる申請者の主張と密接に関連している場合、これらの表記は非常に簡潔になるかもしれない。避難の経緯が共通している場合もあるだろうし、個別の主張が主たる申請者の主張と同一の理由から派生していたり、主たる申請者との関係が理由であったりする場合もあろう。とはいえ、ケースに含まれる成人一人ひとりについて独立の表記をすることにより、難民性に関する個別の主張が確実に表現されるようになる。

### 第三国定住受入国の決定における家族統合の考慮事項

特定のケースの提出をどの国に対して行うかの決定は、多くの要素によって左右される。この点については7.6.1で詳しく述べる。

拡大家族やコミュニティを通じて特定の国とのつながりがあるかどうかとともに、職員は、家族統合を支える、あるいは逆にそれを損なう可能性がある国の慣行や要件も検討すべきである。これには、年齢や婚姻上の地位に関する制限が設けられているか、被扶養者である成人の世帯構成員がどの程度柔軟に受け入れられるか、同性間のまたはコモンロー上の結合が承認されているか、複婚家族の第三国定住についてどのような政策がとられているか、家族再統合プログラムが存在するかといった点が含まれる。

## 7.4.3 第三国定住受入国から第三国定住ケースの分割を求められる場合

扶養家族全員を単一のRRFに記載して一括して候補として提出する主な目的は、家族の統合が維持され、また弱い立場に置かれた家族構成員が置き去りにされるリスクをなくすことにある。

しかし、UNHCRの任務の下にある人々のための恒久的解決策を推進するには、第三国定住受入国の制限に適うようにケースを準備しなければならない実務的必要もUNHCRは理解している。第三国定住受入国によっては、UNHCR職員に対して第

第三国定住ケースの分割を求めず、家族の幅広い定義を受け入れる余地を残したり、自国で処理を進める過程で自らケースの分割を行なったりする場合もある。

他方、UNHCRに対し、第三国定住ケースを2つないしそれ以上のケースに分割して個別の検討が行なえるようにするよう、受入国が求める場合もある。たとえば、18歳以上のすべての者について、その者が被扶養者であるかどうかに関わらず、個別の相互参照ケースとして候補者提出を行うよう求める国がある。第三国定住受入国による処理を容易にするためにケースが分割される場合もあるが、これによって家族が分離されたり、被扶養性の承認が妨げられたりすべきではない。したがって、第三国定住ケースの分割が考えられる、または必要とされるすべての場合に、以下の側面を考慮することが重要である。

- 分離が構想されるすべてのケースにおいて、現地職員はまず、考えられるすべての選択肢について第三国定住受入国と話し合うべきである。
- 扶養・被扶養の結びつきが強いことから、家族構成員の誰かを欠いたまま第三国定住に付すべきではないとUNHCRが判断した場合、家族統合を維持するという観点から、ケースを分割する場合でも、同一の第三国定住受入国に対し、相互参照ケースとして一括して提出しなければならない。
- 候補者を分割提出することによりどのような結果が生じる可能性があるかについて、徹底的な比較考量を行わなければならない。このような結果としてとくに顕著なものとしては、受け入れの可否が分かれる可能性が挙げられるが、リンクしているケースの一部の処理が遅れる、場合によっては数か月～数年間遅れたり、家族構成員が別々に渡航することになったりする可能性もある。これは、ケースによっては大きな問題となりうる。
- ケースの分割が必要とされる場合、ケースを分割する理由とそれによって生じうる結果を詳しく説明し、難民の同意を得ることが不可欠である。第三国定住候補者リストの提出を行う前に、家族の成人構成員一人ひとりを対象として個別に助言・協議する機会を持ち、ひとつのケースを複数の相互参照ケースに分割することについて、個別のインフォームド・コンセントを得るべきである。家族の誰も決定を強要されることがないように、これらのケースについて慎重な評価を行うことがきわめて重要である。
- 各事務所の標準運用手順（SOP）に、「プロGRESS」上でケースを分割・統合するための適切な手順を規定する必要がある。
- 分割されたケースは、扶養・被扶養の關係に重点をおいて、相互参照させる、すなわち分割した残りのケースがどれかがお互いに分かるようにしなければならない（RRFのセクション1と7にその他のケースを列挙する）。

これらの相互参照ケースについて、適切な第三国定住候補者のカテゴリーを選択しなければならない。一括して提出するケースについては、家族再統合のための第三国定住候補者のカテゴリーは利用できない場合がある。<sup>23</sup>

<sup>23</sup> 「家族再統合」の候補者のカテゴリーにもとづく第三国定住候補者の提出は、すでに離ればなれになっている家族を第三国定住を通じて再結合する場合にのみ使用される。すなわち、家族の一方の側がすでに第三国定住を果たしており、残りの家族がまだ出身国または庇護国にとどまっている場合か、それぞれ異なる一時避難国で居住する同一の家族の構成員が同一国への第三国定住を通じて再結合を果たす場合である。さらに詳しい指針については6.6を参照のこと。

## 7.4.4 複婚家族のケース構成に関する考慮事項

UNHCRの「第三国定住評価ツール：複婚家族」<sup>24</sup>で述べられているように、複婚家族の第三国定住を検討する際には家族分離のおそれについて慎重な評価を行わなければならない。

ほとんどの第三国定住受入国は、複数の配偶者がいるケースの候補者提出を検討せず、第三国定住を進める過程で子どもが実母・実父のいずれかと離れ離れになるおそれがある。7.3.6で、複婚家族の第三国定住ニーズの評価を行う際に考慮しなければならない保護上の問題を概観している。

1名の配偶者しか承認されないにもかかわらず第三国定住がその家族にとって最も適切な解決策であると判断された場合、慎重に扶養関係を評価し、ケースを構成しなければならない。UNHCRは原則として、このようなケースの候補者提出は当該家族および第三国定住受入国と綿密な協議をした後に初めて行うこと、また受入国が家族全体をひとつのケースとしてまたは相互参照ケースとして検討する旨の条件を付すことを推進している。

通常、第一夫人が法的に承認された配偶者である。特定の状況では、法的に承認されていない配偶者とその子どもが、第三国定住を通じて夫と同一の地域に住むことを認める第三国定住受入国もある。このような場合に法律上の離婚が要求されない場合であっても、当該婚姻が法的に承認されることはなく、夫婦が第三国定住後に複婚を実践することは禁じられることになろう。

まれな例として、特定の難民集団について合意が成立すれば、第三国定住受入国が、家族構成員全員を単一のRRFに記載して候補者として提出することを許可する場合もある。この場合でも、第三国定住受入国は、法的に承認されていない妻の一人ひとりについて、難民性に関する個別の主張の評価を夫の主張とは別に行うことになろう。

第三国定住受入国によっては、子ども（たち）の権利と最善の利益を尊重する目的で、別個ではあるが相互参照される第三国定住ケースとして複婚家族に対応することに前向きな姿勢を示す場合もある。<sup>25</sup>このようなケースでは、複婚家族は2つないしそれ以上のケースに分離され、夫、その法律上の妻と実子がひとつの第三国定住登録書式（RRF）に、他の妻（たち）とその子どもが別の相互参照RRFに記載されることになる。

複婚家族の提出に際しても、ケースの分割に関連する前述の保障措置（7.4.2および7.4.3参照）に忠実に従うべきである。第三国定住受入国が家族の一部しか受け入れず、一部却下決定の再検討をしないとされる場合は、複数の選択肢を慎重に検討することが必要である。利用可能な選択肢については7.7.8で取り上げている。

<sup>24</sup> UNHCR「第三国定住評価ツール：複婚家族(Resettlement Assessment Tool: Polygamous Families)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4dc7a9032.html>

<sup>25</sup> 執行委員会結論107号は各国に対し、「危機に瀕する可能性のある子どもの保護と恒久的解決策として第三国定住の使用を強化し、必要に応じて、異なる場所にいる家族構成員の同時並行選考を検討するなどの家族統合に向けた柔軟なアプローチや両親のいる家族の環境内で子どもを保護することが優先されることを踏まえた家族構成員の定義に対する柔軟なアプローチをとることを奨励している」UNHCR「危機に瀕する可能性のある子どもに関する結論(Conclusion on Children at Risk)」(2007年10月5日)No.107 (LVIII) - 2007年、(h) xviii <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html>

### 7.4.5 その他の相互参照ケース

第三国定住受入国の要件を満たすために扶養家族が別々のケースに分割された家族については、第三国定住受入国がこれらのケースを併合して検討できるよう、互いのケースが分かるようにしなければならない。第三国定住登録書式（RRF）セクション7で、これらの家族が相互に支え合う関係にあるためケースを併合して検討する必要がある旨を強調する記載を行うべきである。

他のケースも相互参照の対象としたほうがよい場合がある。拡大親族、親友、コミュニティの構成員などで、これらの者を同じ場所に第三国定住させることが、第三国定住プロセスにおける相互支援の提供と統合の促進につながる可能性がある場合である。RRFセクション7には、これらのケースを併合して検討すること（これらのケースが並行して提出された場合）、またはコミュニティとのつながりを理由として第三国定住先を特定の場所にするを求むる旨の要請を適宜記載することができる。

真正な扶養・被扶養関係の存在が明らかなケース（このようなケースは常に一括して提出しなければならない、また併合して検討することが常に強く促されるべきである）と、その関係が有益な結果を生む可能性のあるケース（このようなケースについては、第三国定住先として同じコミュニティを指定するよう勧告・要請することができる）とは明確に区別すべきである。

## 7.5 第三国定住登録書式(RRF)の作成

第三国定住ニーズ評価の結果にもとづき、第三国定住管理官は、第三国定住候補者リストの作成を許可する。

候補者リストはすべて、第三国定住登録書式（RRF）と、ケースの内容（ケース・プロフィール）と第三国定住候補者のカテゴリーにふさわしい添付書類を含めなければならない。

RRFは、個々の難民のニーズを第三国定住受入国に提示するためにUNHCRが活用できる主たる手段であり、RRFを高い水準で作成することが、第三国定住ケースが高いレベルで受け入れられるようにするうえで必要不可欠である。各国は、選考ミッションを派遣し面接を実施するか、さもなければ「書類のみによって受入国が審査する候補者のリスト（dossier submission）」として受理したRRFだけを根拠に決定を行う。

RRFは以下のような性格を備えていなければならない。

- 明確で読みやすく、専門用語を用いていない。
- 読もうという気を起こさせ、一読して理解できるほど簡潔である。
- 関連するすべての情報が記載され、必要な書類が添付されている、完成されたものであること。
- 一貫しており、矛盾がない。
- 事実関係が正確であり、客観的に書かれており、綿密なチェックを受けている。

RRF作成における品質管理を徹底することにより、質問や訂正のために返送されるRRFが少なくなることで第三国定住活動がいつそう効率化され、第三国定住受入国が審査するRRFがより一貫したものとなることで信頼性が高まることになろう。

## 集団単位の第三国定住候補リストの提出

- 第三国定住受入国との合意にもとづき、集団候補のリストの提出については簡略版RRFを使用する。
- 「プロGRESS (proGres)」と国際難民受入処理システム (WRAPS) がインターフェースで接続されていることにより、集団単位の第三国定住候補提出をアメリカに対して行う場合にはRRFは要求されない。(7.6.3参照)

## 個別候補者リストの提出への簡略版RRFの利用

複数の難民の難民性に関する主張や第三国定住ニーズがほぼ同じであるが、集団としての指定は受けていない場合、個別の処理を迅速に進める目的で、簡略版RRFを使用することができる。

## 7.5.1 RRFユーザーガイドにしたがったセクション別の指針

第三国定住登録書式 (RRF) の作成は、UNHCRの職員が行わなければならない (UNHCRの直接監督下にある派遣職員などの関連職員を含む)。RRFの作成に関する詳細な指示は「「プロGRESS」ユーザーのための第三国定住登録書式 (RRF) : ユーザーガイド」<sup>26</sup> に記されており、これに忠実に従うべきである。

事務所に「プロGRESS」が導入されていない場合、職員は最新の非「プロGRESS」版RRFテンプレートをコンピューターにアップロードし、「非「プロGRESS」ユーザーのための第三国定住登録書式 (RRF) : ユーザーガイド」<sup>27</sup> に掲げられた指示にしたがって作業を行うべきである

RRFユーザーガイドは、個別の候補者リストの提出を準備する際の客観的基準を示すために作成されたものである。

個別の候補者リストの提出の質を高め、RRFの返送件数を減らし、そして最も重要な点として第三国定住受入国による受け入れの見込みを高めるため、すべての現地事務所はこのガイドに示された基準を遵守すべきである。RRFテンプレートとユーザーガイドが改訂されたときは、第三国定住部が現地事務所に連絡する。



第三国定住候補者リストの提出の準備を担当するUNHCR職員は全員、RRFユーザーガイドに列挙されている基準に完全に精通しているべきである。現地事務所から提出されるRRFがこれらの基準を満たしているようにする責任は、当該事務所の管理官にある。

RRFは、ケースの構成員とその親族の身分事項データを含む基本的なケース情報を移植する「プロGRESS」を通じて作成することが可能である。

<sup>26</sup> UNHCR「*proGres*ユーザーのための第三国定住登録書式 (RRF) : ユーザーガイド (Resettlement Registration Form (RRF) for proGres Users: User Guide)」(改訂2011年)(内部用) <http://swigea56.hcnrnet.ch/refworld/docid/4ad303552.html>

<sup>27</sup> UNHCR「非「プロGRESS」ユーザーのための第三国定住登録書式 (RRF) : ユーザーガイド (Resettlement Registration Form (RRF) for Non-proGres Users: User Guide)」(改訂2011年)(内部用) <http://swigea56.hcnrnet.ch/refworld/docid/4ae579692.html>

職員はその後、「プロGRESS」から移植されないケース情報を追加しなければならない。これには以下のような情報が含まれる。

- ケースに含まれている成人一人ひとりの難民性に関する主張と、各成人に関する UNHCRの認定の包括的概要
- 第三国定住ニーズに関する、裏づけのある説明
- 特定のニーズおよび脆弱性があれば、これに関する詳しい情報
- 付け加えるべき点があれば、その追加情報（被扶養性評価の結果など）



ハンドブックのこの節では、RRFの作成に関連したいくつかの重要ポイントを取り上げている。ただしRRFユーザーガイドのほうが詳細であり、そちらに忠実に従わなければならない。

## セクション1および2

両セクションに記載するケース情報と身分事項データ情報は、「プロGRESS」ユーザーであれば自動的に書きこまれ、非「プロGRESS」ユーザーであればプルダウンメニューから選択することになる。ただし、データが最新のものであり、ファイル原本の細部を正確に反映していることを確認するため、すべてのケースにおいて、これらの内容を詳細までチェックすべきである。

### RRFを作成する前に

「プロGRESS」を使用している事務所では、RRFを作成する前に、権限を与えられた職員が、判明しているあらゆる情報（各個人の実母・実父の名前を含む）を「プロGRESS」の基本的身分事項データ画面で入力しておくべきである。現地事務所の第三国定住SOPでは、どの職員が登録内容と身分事項データの修正権限を与えられているのか、明示しておくべきである。

### 訂正

「プロGRESS」によって書きこまれたいずれかの情報について訂正が必要なときは、訂正を「プロGRESS」に入力しなければならない。これには、ケースの構成や個人の身分事項データの細部の修正も含まれる。

## セクション1: ケース関連データ



UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) - Resettlement Registration Form

### 1. Case-related Data

|                                |                    |                         |  |
|--------------------------------|--------------------|-------------------------|--|
| UNHCR case number:             |                    | HQ Reference number:    |  |
| Embassy file number:           |                    |                         |  |
| Submission Priority:           | -                  | Case size:              |  |
| Primary Submission Category:   | -                  |                         |  |
| Secondary Submission Category: | -                  |                         |  |
| Arrival:                       | Country of Asylum: | Cross referenced cases: |  |
| Registration:                  | Refugee Status:    |                         |  |
| Address:                       |                    |                         |  |

ケース番号・ファイル番号・参照番号 (Case, File and Reference Numbers) : UNHCRケース番号 (UNHCR case number) は必ず付さなければならず、「プロセス」ユーザーの場合は自動的に割り振られる。大使館ファイルナンバー (Embassy file number) は第三国定住受入国によって割り振られ、HQ参照番号 (HQ Reference number) は、第三国定住部を通じて書類のみによって提出され受入国によって選考されるケースに対し、処理部門が割り振る。

提出の優先順位 (Submission Priority) : 緊急・至急の指定理由は、セクション5に記載されるようにしなければならない。相互参照ケース (とくに、同時に渡航すべきではあるが、第三国定住受入国の要請によって個別ケースに分離された扶養家族のケース) の優先順位も確認すること。

第三国定住候補者のカテゴリー (Resettlement Submission Category) : 多くのケースでは、カテゴリーが重複している場合があり、2つないしそれ以上の第三国定住提出カテゴリーにもとづく提出を行うことが有効となりうる。職員は、関連する主要カテゴリーと副次的カテゴリーを両方とも記入することが望ましい。

ケース人数 (Case Size) : 難民ではない被扶養者である可能性がある者も含めて、すべての家族構成員がケースに含まれ、数がカウントされていることを注意深く確認すること。ケース人数は、セクション2で列挙する家族構成員の人数と符合していなければならない。

相互参照ケース (Cross-Referenced Cases) : すべての相互参照ケースが正確に列挙されるようにすること。このことは、第三国定住受入国の要請によって扶養家族が個別ケースに分離された場合に、とくに重要である。理想的には、これらのケースを、同一の提出リストの一部として、第三国定住受入国に一括して提出すべきである。第三国定住受入国に以前に提出されたケースも含め、関連するすべてのケースを列挙すべきである。

## セクション2: 個人の身分事項データ

### 2. Individual Bio Data

(If NOT currently living with Principal Applicant, explain under Section 7 - Additional Remarks)

Relationship to PRA

|                            |  |                             |  |      |      |
|----------------------------|--|-----------------------------|--|------|------|
| UNHCR Registration Number: |  |                             |  |      |      |
| Alias Names:               |  | Sex:                        |  | DOB: |      |
| Marital Status:            |  | Country of Origin:          |  | Est. | Age: |
| Citizenship:               |  | Place and Country of Birth: |  |      |      |
| Religion:                  |  | Name of Father:             |  |      |      |
| Ethnic Origin:             |  | Name of Mother:             |  |      |      |
| Education:                 |  |                             |  |      |      |
| Occupation/Skill:          |  |                             |  |      |      |
| Languages:                 |  |                             |  |      |      |
| Specific Needs:            |  |                             |  |      |      |

このセクションの情報が不正確・不完全であると、ケースの処理が相当に遅れる可能性がある。以下のポイントを忘れないようにすること。

- 子どもは出生順に最年長兄から最年少児まで列挙する。
- その他の被扶養者は配偶者・子どもの後に列挙する。
- ケースに含まれているすべての構成員について、生年月日および名前の綴りを含む身分事項データの確認と相互確認を注意深く行う。関連するケース同士で名前の綴りが一貫しているようにすること。
- ケースを構成する一人ひとりの身元がRRFの写真と合致していることを確認す

る。写真は重要な不正防止策である。ケースを構成する一人ひとりの写真が、良質な、最近撮られたものであるようにすること。<sup>28</sup> (RRFが「プログレス」によって作成されたものではない場合、各写真についてフルネームとケース番号を示すべきである。)

- 一人ひとりの実母・実父の名前を記載するとともに、親が死亡している場合はその旨をカッコ書きで注記する。

### セクション3: この候補者リストに含まれていない主たる申請者および配偶者の親族

#### 3. Relatives of principal applicant and spouse not included in this submission

ALL OTHER CLOSE RELATIVES OF THE APPLICANTS in the country of origin, the country of refuge / asylum or any other country. Note: Record at least all immediate biological and legal parents, spouses, children and siblings, including step and half relationships, of each person listed in Section 2. Where possible include any other relatives (e.g. more distant relatives residing in a country of resettlement) if the relationship is important in the context of the resettlement submission (e.g. sole surviving relative). People in a relationship of dependency to anyone listed in Section 2, but are unable to be included in the submission under Section 2, must be recorded. In the case of separated and/or unaccompanied children in Section 2, include all known family members.

|                             |  |               |  |                 |  |      |  |      |  |
|-----------------------------|--|---------------|--|-----------------|--|------|--|------|--|
| Name:                       |  | Sex:          |  | DOB:            |  | Est. |  | Age: |  |
| Relative of:                |  |               |  |                 |  |      |  |      |  |
| Relationship:               |  |               |  |                 |  |      |  |      |  |
| Place and Country of Birth: |  |               |  |                 |  |      |  |      |  |
| Country of Residence:       |  | Legal Status: |  | Marital Status: |  |      |  |      |  |
| Comments:                   |  |               |  |                 |  |      |  |      |  |

このセクションでは、ケース構成者の近親者と被扶養者を全員列挙する。このセクションに記載する情報が細部まで完全かつ正確であるようにすることは、すでに第三国定住の対象とされた者とのつながりを実証することによって家族統合を保持し、将来家族再統合を実現するうえで重要である。以下のポイントを忘れないようにすること。

- 親族の列挙は、主たる申請者の親族から始めて、配偶者の親族、子どもの親族、そして最後に、ケースに含まれている他の成人被扶養者の親族の順番で行う。
- ケースに含まれている一人ひとりについて、血縁上・法律上の直近の親、配偶者、子どもおよびきょうだい（義親関係および異父母関係を含む）が全員列挙されていることを確認する。
- ケースの構成員のいずれかの被扶養者であるがケースに含むことはできない者も記載する。（このような被扶養者についてはセクション7にコメントを付記する。）
- 出身国、庇護国、第三国定住受入国、他のいずれかの国にいる親族も記載する。
- 行方不明の家族構成員がいれば、たとえ死亡したと推定される場合でも記載する。
- 可能な限り、より離れた親族についても、その関係が第三国定住候補者の受入国への提出との関連で重要であれば記載する。これには、第三国定住受入国に在留している親族や、生存している単身の家族構成員が含まれる。
- 保護・養育者のいない／主たる保護・養育者から離れてしまった子どもについては、わかっている家族構成員を全員記載する。
- 候補者リストに含まれている、またはすでにいずれかの国に対して第三国定住候

<sup>28</sup> UNHCR「UNHCR登録ハンドブック (UNHCR Handbook for Registration)」(2003年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f967dc14.html>

補者としての提出が行われている相互参照ケースの親族も忘れずに列挙する。

- 相互参照ケース間で身分事項データが一貫していることを確認する。
- 親族の住所と電話番号が判明していれば、それを記載する。このことは、申請者の親族がすでに自国に住んでいる場合、セキュリティ・スクリーニングが円滑に進められるため、第三国定住受入国にとってとりわけ重要である。

## 非「プログレス」ユーザー

UNHCR職員は、RRFの自由記述箇所（narrative part）を完成させる前に文書にプロテクトをかけておくよう推奨される（「Tools/Protect document」を選択）。この作業を行うことにより、フォーマットが保護され、職員はタブ・ボタンを通じてセクション間を移動できる。



## セクション4:難民性の主張

RRFには、難民性の主張と、ケースに関するUNHCRの認定の包括的概要を記載しなければならない。大多数の第三国定住受入国は、意思決定プロセスの一環として資格認定を実施するため、難民性に関する18歳以上のすべての家族構成員の主張をわかりやすく明記した概要を提示することは、すべての提出において重要である。難民性に関する一人ひとりの主張の概要を包括的かつ正確に記述することは、面接がなく提出した書類だけで受入国の審査が行われる難民にとっては、とりわけ重要となる。

難民性の主張に関わるデータと情報は、食い違いを避けるため、相互参照ケースや最善利益評価、最善利益認定と**相互確認**しなければならない。とくに日付および関係に注意を払うこと。



以下の項目ごとに、難民認定評価書式の関連セクションを参照しながら、主たる申請者（PRA）、配偶者、ケースに含まれている18歳以上の者の主張の大きな内容を明らかにする。

### 4.1 主たる申請者が難民として認定された根拠の要約

- 主たる申請者の年齢、性別、既婚か未婚か、子どもの人数、民族、宗教、政治的関係、軍役、職業、常居所、関連するその他の背景情報を、時系列順に数行で提示する。
- 迫害を受けるという主たる申請者の恐怖に直接関連する事実と認められた内容の要旨を提示する。主たる申請者の状況を明らかにする事実を、叙述する形式で要約する。

例：「主たる申請者は兄弟が誘拐されたと主張した／説明した／訴えた」と書くのではなく、「主たる申請者の兄弟は誘拐された」とする。

- 要約には以下の点に関わる関連の事実が含まれるようにする。
  - i. **主たる申請者（PRA）のプロフィール**：人物像の諸側面のうち、直面しているリスクに関連するものを強調する。これには、主たる申請者の民族、宗教、職業、ジェンダー、性的指向、主たる申請者がある氏族・家族・部族の構成員であること、主たる申請者の出生地、PRAが兵役忌避者／脱走兵であることなどが含まれよう。PRAが政治団体その他の団体に関係している場合、肩書きや階級、割り当てられていたまたは実際に果たしていた責任があれば、それについても詳しく明らかにする。
  - ii. **主たる申請者の経験**：直面しているリスクの要因となってきたと思われる主たる申請者の経験を記載する。これには、主たる申請者が従事していた活動、表明した意見、その場にいたまたは目撃した出来事、受けた脅迫などが含まれよう。これらの経験については、それがどのように、いつ、どこで起きたか、周囲の状況はどうであったか、他に誰が関わっていたか等の詳細も明らかにする。主たる申請者が経験や出来事の正確な日付・順番を思い出せないときは、その旨を記載する。
  - iii. **他の者の経験**：家族構成員や仲間、PRAと同様の人物像を有する者など、主たる申請者に関連する他の個人の経験について記述する。他の者の経験がどのような形でPRAが直面しているリスクを明らかにすると考えられるのか、具体的に詳しく述べること。

---

例：「主たる申請者の兄弟であるサミュエルは、XXX党の青年組織のメンバーであり、その政治的活動について治安部隊による尋問を頻繁に受けた末、2009年5月以降、正式な告発を受けることなく拘禁されている」

---

## 4.2 法的分析の要約

以下の要素を含む、ケースの法的分析を簡潔に要約して示す。

- i. **十分理由のある恐怖**：主たる申請者が出身国に帰還した場合に生じうる合理的可能性があるとしてUNHCRが考える危害について、短く要約して示す。
- ii. **迫害**：特定された形態の危害がなぜ迫害に相当するのかについて、問題となっている関連の人権を適宜強調しながら説明する。
- iii. **条約上の事由との関連**：直面している危害の理由が、難民条約上の理由の1つないし複数とどのように関連しているのか説明する。

法的分析の内容は、個別ケースでどんな資格認定問題が出てくるかによって変わってくるが、一般論としては、難民認定評価書式の法的分析の欄で取り上げた問題をここでも忠実に反映すべきである。

## 4.3 除外分析の要約

- 除外の問題が生じていない場合、主たる申請者が難民条約第1条Fに該当しない旨を簡単に記載する。

---

例：「主たる申請者が、難民条約第1条F (a)、(b) または (c) の除外条項の適用対象とされうる出来事に関与した、または関係を有していたことを示すものは何もない」

---

- 当該難民ケースについて除外審査・面接・分析が行われ、除外対象ではないと認定されている場合は、独立のパラグラフで認定結果を詳しく記載する。

### 除外評価

当該ケースに、除外条項抵触の懸念がある場合、UNHCRは、申請者が難民条約第1条F項に該当しないとする説得力のある理由を記載することが必要不可欠である。除外条項の懸念を払しょくできないと、高い保護ニーズがあるにも関わらず、ケースが簡単に却下される。とくに書類のみによって受入国が審査する候補者のケースではその傾向が強い。



## 4.4 最終的な資格認定宣言

主たる申請者の難民性に関する主張の要約は、資格認定宣言によって締めくくる。

---

例：「UNHCRは、主たる申請者が、難民の地位に関する1951年の条約第1条A項および1967年の同議定書に掲げられた基準を満たしていると認定する。主たる申請者は、自身の政治的意見および宗教を理由にイラクで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している」

---

## 4.5 成人被扶養者の個別難民性の主張の要約

- ケースに含まれている成人被扶養者（18歳以上）であって配偶者以外の者（たとえば親、きょうだい）一人ひとりにつき、個別難民性の主張を概観した短い一文を記入する。その者が個別の難民認定手続きを経たり、派生的な難民として認定されていたり、集団難民認定を受けている場合には、その旨を明らかにする。ケースに含まれている者全員がいっしょに避難したのか、それとも避難時期が異なるかも記載する。被扶養者の主張および帰還に対する恐怖が主たる申請者と同一である場合、このセクションでその旨を述べるだけでもよい。配偶者については必ずしも難民性の主張は要求されないものの、個別の難民認定が実施された場合、または配偶者の主張が異なる事由によるものである場合には、主張の詳細を記載すべきである。
- 被扶養者に関して除外の問題が生じていない場合、主たる申請者は第1条Fに該当しない旨の記述を広げ、被扶養者も該当しない旨を書き添える。
- ただし、被扶養者が個別の除外審査を受けた場合、それぞれについて独立パラグラフを設けて認定内容を詳しく記載する。

### 集団手法で提出するRRFの場合

- セクション4の記入は不要である。

### 簡略版RRFを用いた個別候補者の提出の場合

- 難民性に関する主張の要旨を簡略に記載することもできる。

## セクション5: 第三国定住の必要性

このセクションは「プロGRESS」から移植されない。第三国定住候補者リストに要する時間を節約するため、第三国定住ニーズ評価で得られた情報をRRFに転載することもできる。ただし、その情報がこのセクションで示す基準にしたがって作成されていないなければならない。

このセクションでは、なぜその難民にとって第三国定住が必要であり、なぜ第三国定住が最も適切な（または唯一の）恒久的解決策と考えられるかについて、可能なかぎり正確かつ簡潔に記載する。

### 5.1 出身国への自主帰還または庇護国における現地社会への統合の見通しがないこと

- 自主帰還を模索するためにとられた措置を具体的に挙げる。
- 避難／庇護国における当該難民の状況、その国で広く観察される全般的状況、同国における難民の保護に影響を与える関連の事情。それに加えて現地社会への統合の可能性を模索するためにとられた措置を具体的に挙げる。
- 該当する場合、PRAとその家族の査証が失効した／失効する日付を注記する。

### 5.2 第三国定住候補者のカテゴリおよび優先順位

- 最初に導入の一文を置き、主たる申請者（PRA）の提出は、「UNHCR第三国定住ハンドブック」にしたがい、以下の第三国定住候補者のカテゴリにもとづいて行われる旨を述べる。
- 記述・説明する候補者のカテゴリの見出しは太字で示す。各カテゴリは、セクション1に挙げた主要第三国定住候補者のカテゴリ、副次的第三国定住候補者のカテゴリの順番に合致させ、最も重要なカテゴリが筆頭に挙げられていることを確認する。
- 候補者のカテゴリに関連する個々人の第三国定住ニーズの詳細を述べる。たとえば、主たる申請者の第三国定住候補者のカテゴリが「暴力・拷問のサバイバー」である場合、PRAが受けた暴力、この暴力の影響、第三国定住によって得られると考えられる利益についての情報を記載する。
- ケースの候補者が「医療ニーズ」カテゴリにもとづいて行われる場合、医療評価書式（MAF）の結論を記載する。候補者提出は可能なかぎり早く行われなければならない。作成から6か月以上が経過したMAFは受理されない。

### 5.3 優先順位が緊急または至急である場合、このような優先度を与えられた理由を明確に述べる

- 至急／緊急の性格がどのようなものであるか（すなわち、第三国定住受入国による至急／緊急の決定が必要なのか、難民を庇護国から至急／緊急に出国させる必要があるのか、その両方なのか）、明示する。
- 通常の優先順位による候補者の提出に比して至急の対応が必要であること、至急の優先順位による候補者の提出に比して緊急の対応が必要であることの正当な理由を示す。

例：「UNHCRはこの主たる申請者のケースを緊急優先ケースとして提出する。主たる申請者が庇護国において深刻な安全上の問題に直面してきたためである。主たる申請者は現在、査証の有効期限超過を理由として拘禁されており、送還のおそれが切迫している」

#### 集団手法で提出するRRFの場合

- セクション5の記入は不必要である。

#### 簡略版RRFを用いた個別候補者の提出の場合

- 特定の難民集団の第三国定住ニーズを概観した標準的な文書「第三国定住ニーズ概略分析」を別途作成し、セクション5に代えて使用する。この文書に、出身国への自主帰還および避難国の現地社会への統合の見通しの分析内容を記し、第三国定住が最も適切な恒久的解決策であることを説明する。
- 「第三国定住ニーズ概略分析」に言及した後に、現地社会へのPRAの統合に関連する個別の情報を簡条書きで追加してもよい。

## セクション6:特定のニーズ評価

「プロGRESS」に記録されている特定ニーズ・コードが、ケースの構成員全員のセクション2にインポートされる。ただし、第三国定住に関する特定のニーズの詳細な要旨は、「プロGRESS」には保存されていない。



ケースのいずれかの構成員が有する特定のニーズであって、第三国定住受入国の注意を喚起すべきものについては、このセクションで詳細を付け加える。これは、選考プロセスにおいて第三国定住受入国の役に立つのと同時に、出国・統合の過程で難民が必要な支援を受けられるようにするための、貴重な背景情報となる。第三国定住受入国は、到着時に効果的なサービスを提供するため、セクション6に記載された情報を（政府機関であれ非政府組織系の機関であれ）適当な第三国定住機関と共有することが奨励される。

RRFのこれまでのセクションで十分に説明されていない家族構成員の身体的・精神的健康状態、特定のニーズ、脆弱性がある場合は、ここで記載し説明すべきであ

る。

とくに、ケースの中の誰かに対し何らかの医学的・心理的治療、障がいに対する援助や考慮が必要な場合、その詳細を記載する。構成員のなかに妊娠している人がいればここで記載し、分娩予定月を記載する。

特定のニーズに関する添付資料があれば、このセクションでその要旨を示すべきである。このような資料としては、医療評価書式（MAF）その他の医学的報告書、心理評価結果、「最善利益評価／認定」報告書、その他の関連する報告書などが挙げられよう。

**例1：性およびジェンダーにもとづく暴力**「主たる申請者の妻は、コンゴ民主共和国で起きた強姦の際に負った傷を理由として2009年に治療を受けたが、それ以降はならフォローアップの治療を受けていない。添付の医療評価書式で詳細に述べられているとおり、妻には庇護国では受けることのできない別の手術も必要である。加えて、妻はトラウマを負っているおそれもあり、第三国定住の対象とされれば、心理カウンセリングから利益を得られる可能性がある」

**例2：障がい**「主たる申請者の母親は、外傷のため車椅子を使用している（杖を使って短い距離を歩くことはできる）。添付の医学的報告書を参照されたい」

## セクション7:追加事項

このセクションは、これまでのセクションで不明確だった可能性がある情報を提示するために用いる。これらの追加事項は、ケースの円滑な処理を確保するために必要となる場合がある。

たとえば、以下の点について（詳細に）説明する。

- ケースに含まれている成人（配偶者以外）の扶養・被扶養関係（経済的・社会的・情緒的依存関係）。
- 相互参照ケースに含まれている者の被扶養性と、これらのケースを一括して処理する必要性。
- 難民ではない家族構成員が扶養家族であること、そしてその関係にもとづいて国籍国が難民に対して与える保護または権利が与えられないこと、これらの者を第三国定住候補者リストに含める理由。
- 主たる申請者とは異なる場所にいる直近の親族
- 過去の婚姻経験、複雑な家族関係または家族歴
- 親権証明書、親権に関する同意書、またはこれらを手入れできない事情
- 過去に行われた家族再統合の試み
- 名前の綴りにともなう問題、登録データの問題点、RRFに含めた者の年齢を文書で証明することが難しいことなど
- 身分証明書類に齟齬がある理由、身分証明書類が存在しない理由
- 日付の食い違い
- 第三国定住受入国にとって重要、あるいは有用と思われるその他の事項

## 一部の第三国定住受入国が要請する情報

第三国定住受入国から、スクリーニングまたは難民家族の移住先の指定および統合に関係する個別情報をセクション7に記載するよう要請される場合がある。このような情報としては、軍役や政治的活動についての情報（人物像または難民性に関する主張の一環としてすでに提供されていない場合）や、第三国定住受入国との家族的つながりに関する詳細の追加、教育・職業・言語に関する詳細（セクション2に記載されていない場合）などが考えられる。

## セクション8:申請者同意欄

### 8. DECLARATION

I/We, the undersigned, authorize UNHCR to share all information and any documents pertaining to me/us and my/our family/dependants in the context of a resettlement submission with officials of Governments other than my/our own. In this connection, I/we authorize the Government authority receiving this resettlement submission from UNHCR to share information contained in Sections 1-3 and 5-7 with an appropriate settlement service agency (either governmental or non-governmental) provided a confidentiality agreement exists between the agency and the Government authority to protect the confidentiality of that information. Furthermore, I/we authorize UNHCR to receive any information relating to a resettlement submission on my/our behalf from such Government authority. This includes, in particular, my/our agreement that the reasons for a decision relating to a resettlement submission are shared with UNHCR. All persons affirm that the information provided to UNHCR for the purpose of this submission is correct and truthful to the best of their knowledge.

|                |  |  |
|----------------|--|--|
| Place and Date |  |  |
|----------------|--|--|

|                |  |                                |
|----------------|--|--------------------------------|
| Place and Date |  | Signature of UNHCR Interviewer |
|                |  | Name:                          |
|                |  | Title:                         |

|                |  |  |
|----------------|--|--|
| Place and Date |  | Signature of Interpreter (if applicable) |
|                |  | Name:                                    |

このRRF同意欄への署名は、第三国定住プロセス全体における重要な段階のひとつである。同意は、難民にとって、RRFに記載された情報が完全かつ正確であることを確認・保証する不可欠な手段となる。RRFへの署名は、正しく扱えば、第三国定住に関する期待感を適切に処理し、不正に関わる懸念に対応し、第三国定住の意味について難民に説明を行う有益な機会となりうる。

宣言に署名することにより、難民は以下の許可を与えたことになる。

- UNHCRが、難民の出身国以外の国の政府を対象としてケースの受け入れを追求する目的で、家族に関わる情報や文書がある場合はそれを使用すること
- 提出された第三国定住候補者リストを受理する国の政府が、セクション1～3および6～7に記載された情報を、(政府機関であれ非政府組織系の機関であれ) 適当な第三国定住機関と共有すること。ただし、これらの情報の秘密を保護するための秘密保持協定がUNHCRと政府との間で交わされていることを条件とする。
- UNHCRは、第三国定住候補者リストに関して政府当局から提供される情報を、難民に代わって受け取ることができる。これには、とくに、第三国定住候補者に関する決定の理由をUNHCRと共有することについての難民の合意が含まれる。



現実的に可能な限り、RRF同意欄への署名は、RRFへの記入が完成した後、記入が終わったRRFに記載されている情報を難民本人が検討し、誤りがあれば訂正する機会を持ってから行われるべきである。これが不可能なときは、面接の際にRRF同意欄への署名を行なってもよい。

正確性と透明性を確保する観点から、署名日から6か月以内に候補者リストの提出が行われなかったときは、同意欄に再度署名を得なければならない。

難民に対して同意欄への署名を求める前に、以下のステップを経なければならない。

- 難民性に関する主張またはその要約をあらためて難民に読み聞かせ、情報が正確であることを確認し、誤りがあれば訂正する。
- 難民がUNHCRに提供した情報については難民本人に責任があること、また情報が虚偽であることが後から判明した場合にはケースは却下され、打ち切られる可能性もあることを難民に説明する。
- 難民に対し、同意欄に署名する前に、面接時に提供した情報（家族構成の詳細も含む）を訂正し、または明確にする機会を与える。
- 難民に対し、RRFに今後どのような報告書と見解が追加されるか告知する。これには、診断書、保護事象、犯歴などに関する報告書、最善利益決定報告書の見解、第三国定住後に必要になる支援に関するその他の見解などが考えられる。
- 難民に対し、同意欄への署名前に、質問し、記載内容が持つ意味合いを熟慮する機会を与える。
- 難民に対し、同意欄への署名が第三国定住を保証するものではないことを説明する。候補者リストを提出するのはUNHCRであるが、最終決定を行うのは第三国定住受入国である。
- 難民に対し、同意欄に署名することによってUNHCRに前掲のような形で情報を共有する許可を与えたことになる旨を説明する。
- 保護・養育者のいない子どもが第三国定住候補の主たる申請者となる場合、簡明で年齢相応の言葉を用いながら、子どもにやさしいやり方で説明を行う。

難民の同意が得られれば、主たる申請者、配偶者、ケースに含まれている18歳以上の他の者、UNHCRの面接担当者および（該当する場合は）通訳者も全員、同一の機会に同意欄のページに署名し、署名の日付と場所を記録しておくべきである。保護・養育者のいない子どもが主たる申請者となっている場合も、同意能力があれば同意欄に署名すべきである。「プロGRESS」は各成人の署名欄を自動的にインポートする。署名ができない者については拇印の押捺を得るべきである。

ケースについて不明な点があった場合またはさらに多くの情報が必要な場合に連絡できる、UNHCR職員の名前と肩書きも記載しておくべきである。

期待に適切に対処するため、難民に対し、今後のプロセスについて以下の点を説明すべきである。

- 候補者リストの処理に長期間かかる可能性もあること。
- 必ずしも難民自身が選んだ国が候補地として提示されない可能性があること。
- プロセスの進行中、ケースに関して新たな進展があった場合、事務所から難民に連絡するとともに、難民も事務所に連絡をとって情報を求めることができること。

- プロセスは無償であり、ケースの処理について金銭を求めてくる者があれば秘密裡に事務所に通報すべきであること。
- ケースにとって重要な意味を持つ変化が家族構成や状況において、あった場合は、難民自身が責任を持って可能なかぎり早期にUNHCRに通知すること。（このような通知は、可能なかぎり書面で行うべきである。）

申請者との情報の共有に関する指針は、7.5.5を参照のこと。

第三国定住候補者リストは、同意欄への署名から6か月以内に提出しなければならない。提出（または再提出）が6か月以上遅れる場合、難民に説明し、新たな同意欄への署名を求めなければならない。

## セクション9:添付資料

提出したリストに添付したすべての資料をこのセクションで列挙する。手元にある重要な文書はすべてRRFに添付すべきである。このような文書としては以下のものが挙げられる。

- 出身国または庇護国で発行された身分証明書類
- 婚姻証明書、離婚証明書
- 親権関連文書
- 「最善利益認定（BID）」または「最善利益評価（BIA）」報告書（5.2.2参照）
- 医療評価書式（MAF）（6か月以内のもの——「医療のニーズ」候補者のカテゴリーの場合は必須）
- その他の医学的報告書（レントゲン写真、スキャン画像等）
- RRFの中で言及しているその他の文書（事件に関連する警察の報告書や目撃者の報告書、ケガや被扶養性に関連する医学報告書、保護部門やコミュニティ・サービス部門によるその他の報告書などが考えられる）であって、UNHCRの「秘密保持ガイドライン」<sup>29</sup>にしたがって開示されたもの
- 裏づけとなるすべての文書の正式な英訳
- ケースに関連するその他の文書

書類のみによって受入国が審査する候補者提出の場合、他の身分証明書類が入手できない場合にはUNHCRが発行した身分証明書類を添付する。

英語ではない文書の原本には、その文書の性格に関する説明をわかりやすく記したラベルを貼付しなければならない。

できるだけ簡単に検索できるよう、このセクションには全文書の一覧を記載し、それぞれの添付文書にわかりやすいラベルを貼付する。当該文書がRRFとは別に送付済みである（または送付される予定である）場合、文書一覧に参照番号と郵送・送信日（予定日）を記録する。それぞれの添付文書にファイル番号、難民の名前、避難国を標示する。

<sup>29</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン(Confidentiality Guidelines)」(2001年8月1日)IOM/071/2001 - FOM/068/2001 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>



### 以下の場合、各報告書が必須！

#### MAF

- 「医療ニーズ」カテゴリーにもとづくすべての候補者
- 最善利益決定報告書または最善利益評価報告書**
- 保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子ども
  - 親権をめぐる紛争が未解決の家族
  - 結婚している子どもの難民
  - 法的に親権を認められていない、または同行しない親から同意書を得ていない一方の親のみと第三国に定住する子ども

## 7.5.2 RRFの作成に関する国別の手引き

これまでいくつかの現地事務所が、第三国定住オペレーションに関連する諸問題についての指針や標準的文言を提供するため、国別のRRF記入手引書を作成している。このような手引書には通常、第三国定住候補者として受入国にリストで提出された非常に多くの難民に影響を及ぼす可能性のある現地の状況に特有の問題が記されている。たとえば、家族関係、名前の表記、渡航文書の有効性、拘禁期間などに関連する繰り返し発生するような懸念事項が記されている。

このような国別手引書の作成は有用な慣行であるが、国別手引書は、RRFユーザーガイドに記されている基準を念頭に置いて、また地域第三国定住拠点／地域事務所および第三国定住部と協議しながら作成すべきである。

RRFのテンプレートは第三国定住受入国との緊密な協議の末に採用されたものであり、原則として現地で変更したり、手を加えたりすべきでない。これまでに、現地事務所が第三国定住受入国と話し合い、短縮版または簡略版のRRFを受けつける協定をまとめた例がいくつかある。これは特に、集団第三国定住の場合であった。基準が損なわれないようにするため、このようなRRFテンプレートの変更には、地域第三国定住拠点／地域事務所、第三国定住部などとの事前協議が必要である。

手続きの調和と簡素化を図るため、UNHCRは標準的な簡略版RRFを作成し、第三国定住受入国にこの使用を受けつけることを奨励している。UNHCR職員は標準的な簡略版RRFに従うことが期待されている。<sup>30</sup>

<sup>30</sup> UNHCR「運用指針に関する覚書：迅速第三国定住処理用簡略版第三国定住登録書式(RRF)(Operational Guidance Note: Preparing Abridged Resettlement Registration Forms (RRFs) for Expedited Resettlement Processing)」(2011年)(内部用) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/4ddde702.html>

## 7.5.3 RRFの内部審査

作成を終えたRRFに対する品質管理を確保することは効率性、一貫性、信頼性の向上につながる。RRFの内部審査手続きの概要は、事務所の第三国定住SOPに規定しなければならない。



ケース担当官は、必要とされる質を保証するための審査を受けるため、完成したRRFとケースファイルを管理官か別途指定された担当官に提出すべきである。内部審査は、まずRRFを作成した者とは別の職員が行い、拠点・地域事務所または本部で照会され、第三国定住受入国に提出される。

RRFの内部審査を遺漏なく行なうための補助手段として、管理シートがあれば役立つ。ベースライン・SOP<sup>31</sup>に管理シートのテンプレートが添付されており、各事務所がそれぞれ手を加えて使用できる。

### 内部審査のステップ

内部審査担当官は以下のように作業を進める。

- 当該難民がUNHCR任務遂行上の難民（または、7.2.2に述べたように難民ではない無国籍者もしくは6章で述べた難民ではない被扶養者）の認定を受けていること、第三国定住が最も適切な解決策であること、候補者のカテゴリーまたは6章で述べた候補者のカテゴリー（複数ある場合は各カテゴリー）の要件が満たされていることを確認する。
- RRFが、ユーザーガイドに記されている適正な基準にしたがって作成されたことを確かめる。
- ケースの構成員全員について特定のニーズに関する追加情報が提供されていることを確認する。
- ファイル原本に以下のものが含まれているかどうか確かめる。
  - ✓ 必要な裏づけ文書をともなった第一次照会書
  - ✓ 予備的な第三国定住ニーズ評価の結果および決定書
  - ✓ 確認された登録および難民資格
  - ✓ 完成版の署名入りのRRFとその裏づけとなるすべての必要文書
  - ✓ 署名入りの同意欄ページ
  - ✓ ケースに含まれている申請者全員の写真（「プロGRESS」の写真をチェックして写真が変更されたか、あるいは最新の写真が使用されているか確認する。RRFが「プロGRESS」を使って作成されたものではない場合は、写真にフルネームとケース番号が記載されていることを確かめる）
  - ✓ 家族構成に変化があった場合は、出生証明書、養子縁組文書などの家族構成の変化を証明するものが添付されている。あるいはそのような文書がない理由がセクション7に記載されている。
- 内部整合性が欠けているときは、不正の可能性を意識する（とくに自由記述およ

<sup>31</sup> UNHCR「第三国定住に関するベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」(2011年改訂)(内部用) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

び家族構成との関連で)。

- 完成版RRFの修正が必要な場合、ケース担当官と話し合ってフォローアップを行う。

#### 7.5.4 地域第三国定住拠点または地域事務所による審査

地域第三国定住拠点または地域事務所が設置されている地域では、第三国定住候補者の選考手続きは、第三国定住プロセスの質と健全性を確保するため、第三国定住地域担当官を経由して進めなければならない。その手続きと必要な権限については、緊急ケースに関する手続きも含め、第三国定住SOPで詳しく定めておくべきである。

##### 審査対象となる要素

ケースの審査は、ケースが発生した事務所で当該ケースの照会にも作成にも関与したことのない職員が行うべきである。審査担当官は、RRFとすべての添付資料を審査し、以下の点を確認する。

- UNHCR事務所規程上の難民資格があることと難民条約上の根拠事由
- 第三国定住ニーズ
- 不正、その他の不法行為または手続違反の証拠
- 一貫性（内部的一貫性と他のケースとの一貫性の両方）
- 遺漏がないこと、十分な証拠による裏づけがあること
- 明確さと読みやすさ

##### 訂正および修正

- 審査担当官は、RRFに対し、文法上・綴り上の修正、内容面での誤りの訂正、出身国情報の修正など、必要と考えられる修正を行うことができる。このような修正は、専門性の基準と処理の効率性を維持するために行われるものである。
- 場合により、地域第三国定住拠点／地域事務所の審査担当官は、RRFの起案者に対し、RRFをより確固たるものとするための修正を要請することがある。これは、起案者がこのようなプロセスを通じて学習するうえでも有益である。
- 不正対策として、「プロGRESS」によって書きこまれたセクション1～3に関わる修正は、照会元の事務所しか行うことができない。
  - 審査担当官の役割は、照会元の事務所と協力しながら諸問題を解決し、RRFを完成させることである。拠点／地域事務所がRRFに対して実質的修正を加える場合、通常、RRFの起案者から書面での許可を得て行う。状況によっては（RRF起案者がもはやいない場合など）、当該事務所が修正を許可する場合もある。ただし、修正がきわめて実質的な点に及ぶ場合には、照会元の事務所は新たな同意欄ページを提出すべきである。

## 7.5.5 審査段階での却下・承認

RRFの内部審査が完了し、勧告について管理官またはその指名を受けた者の承認が得られれば、内部審査担当官はこれに応じてアクションシート、質管理シートまたはチェックリスト、そして「プロGRESS」をアップデートしなければならない。

RRFとケースファイルの内部審査の結果、当該難民には第三国定住の資格がないという結論が出る可能性もある。この場合、ケースの構成員全員に対する説明の予定を可能なかぎり早く設定すべきである。

RRFが承認された場合、拠点／地域事務所または本部による審査か、事務所内で候補者提出に関する決定を行うという段階のいずれかに進むことになる。

## 7.5.6 RRFの管理に関する追加事項

- 電子版RRFは、アクセス制限のあるコンピューター・ドライブに保存するか、パスワードによって保護しなければならない。電子版RRFの一部または完成版は、権限のない者によるアクセスや変更が行われないようなやり方で保存する必要がある。RRFをネットワーク・ドライブに保存する場合は、これらの文書へのアクセスがパスワードで管理されるよう保障措置を講じるべきである。RRFをコンピューターのハードディスクに保存する場合は、当該ドライブへのアクセスが厳格に制限されるようにすべきである。
- RRFの訂正は手書きで行うべきでない。手書きによる訂正がどうしても必要な場合、修正液は使用してはならない。古い情報を線で消し、その上に新たな情報をペンで記入し、日付および情報の修正を行なった者のイニシャルを訂正箇所の横に記入すべきである。

## 7.5.7 申請者との情報共有

難民が写しを交付される権利を有するのは、自分に関するRRFの一部セクションについてのみである。UNHCRの「個別ケースの情報共有に関する秘密保持ガイドライン」にしたがい、難民は、自分が提供した情報については基本的に入手する権利を有する。正当に権限を与えられた難民の代理人も同様である。しかし、UNHCRが作成・入手した情報（面接調書、ケース・評価結果、UNHCR事務所からの指示または法の見解、UNHCRや外部当事者との通信内容、医学的・社会的相談記録、RRFなど）は、通常は難民とは共有されない。このような場合、職員の安全への配慮がしばしば重要な要素となる。<sup>32</sup>

すなわち、RRFとの関係では、難民はRRFの作成のために自ら提供した情報の写しは受け取れる場合があるものの、難民資格（RRFのセクション4）や第三国定住ニーズ（セクション5）に関するUNHCRの分析内容の写しを交付される権利は必ずしも認められない。これ以上の指針については、UNHCR本部の第三国定住部に連絡をとりたい。

<sup>32</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン(Confidentiality Guidelines)」(2001年8月1日)IOM/071/2001 - FOM/068/2001 (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>



### 基本文献

- UNHCR 「「プログレス」ユーザーのための再定住登録書式 (RRF) : ユーザーガイド (*Resettlement Registration Form (RRF) for proGres Users: User Guide*)」改訂版2011年(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ad303552.html>
- UNHCR 「非「プログレス」ユーザーのための第三国定住登録書式 (RRF) : ユーザーガイド (*Resettlement Registration Form (RRF) for Non-proGres Users: User Guide*)」改訂版2011年(内部用)<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4ae579692.html>
- UNHCR 「改訂版UNHCR医療評価書式 (MAF) および指針ノート (*Revised UNHCR Medical Assessment Form (MAF) and Guidance Note*)」IOM/044-FOM/044/2010 (2010年7月21日) (内部用) (UNHCRイントラネットより入手可能)
- UNHCR 「秘密保持ガイドライン (*Confidentiality Guidelines*)」(2001年8月1日) IOM/071/2001 - FOM/068/2001, (内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

## 7.6 UNHCRによる候補者リストの提出

難民のケースを第三国定住受入国に提出し第三国定住の検討を求めるというUNHCR事務所の決定は、透明なやり方で、客観的基準にしたがって行われなければならない。最終決定は職員間の十全な協議を踏まえて行ない、管理官の裁可を得るべきである。プロセスの各段階を（「プログレス」と難民ファイルに）記録しておくことは、第三国定住プロセスがこの章に定められた基準にしたがって進められるようにするうえで役に立つ。

当該ケースを第三国定住候補者として提出すべきかどうか判断する際、以下の要件を満たさなければならない。

- 最低限、当該ケースについて、本ハンドブック3章にしたがってUNHCR任務遂行上の難民認定（または、難民ではない無国籍者、もしくは7.2.2で述べた難民ではない扶養家族としての資格認定）が行われていなければならない。
- 他の恒久的解決策の見通しが十分に検討され、第三国定住が最も適切な恒久的解決策と考えられなければならない。
- 当該ケースが、本ハンドブック6章に掲げた第三国定住候補者のカテゴリーにしたがって第三国定住ニーズを有すると認定されていなければならない。

ケースが以上の要件を満たしていると認められれば、第三国定住候補者として提出することができる。扶養家族の相互参照ファイルも、可能な場合には常に、同じ提出リストの一部として、1つの第三国定住受入国に一括して提出すべきである。

### 7.6.1 第三国定住候補者リストの提出先の国の選定

特定のケースについて第三国定住候補者として提出すべきであると判断されたら、次のステップは、ふさわしい第三国定住受入国を特定することである（まだ確定していない場合）。主要な考慮事項は以下のとおりである。

- 家族のつながり、とくに第三国定住受入国にいる家族のつながり
- 第三国定住候補者の優先順位、脆弱性、第三国定住受入国の平均処理期間・緊急処理能力
- 第三国定住受入国の選考基準と受入優先順位
- 第三国定住受入国の年間定員の配分
- 健康面で必要な対応／治療体制
- 言語能力
- 文化的側面
- 国籍
- 家族構成
- 第三国定住受入国について難民が表明した希望（可能な限り）

## 選択肢の検討

第三国定住候補者のケースの提出はほとんど、すでに実績のある第三国定住受入国に対して行われており、現地事務所は、このハンドブックのカントリー・チャプター（<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>より入手可能）を参照して、特定した国の第三国定住プログラムに関する情報を入手すべきである。

第三国定住受入国は、自国の規則と優先順位にしたがって年間定員を設けており、UNHCRとの協議にもとづき、第三国定住を必要とする難民集団間で自国の**年間受入定員**をどのように配分するか決定する。再定住を受け入れる地域や難民集団を指定する国もあれば、緊急ケース、至急ケース、家族再統合ケース、医療ニーズのような特定のニーズを有する難民、危機に瀕する可能性のある女性の特別定員を定めている国もある。第三国定住部では、現地事務所が提出対象や選考ミッションに関する計画を立てる際の参考となるよう、第三国定住受入国の受入定員、提出手続きに関する詳細をまとめている。

第三国定住受入国は、受入枠全体の一部を**書類のみによって審査する**分に割り当て、難民との直接の面接を求めることなく決定を行なっている。どの難民集団に関する候補者の受入を希望するか指定される場合もあれば、UNHCRに一任される場合もある。

それ以外の第三国定住受入国は、裁量または法律により、第三国定住の検討に付された難民との個別面接を要件としている。面接は、庇護国への**第三国定住選考ミッション**の際に行われるのが通例である。

候補者リストは、年間受入枠は定めていないものの、家族的つながりがあるケースなど、第三国定住ケースをそのときの事情に応じて受け入れている国に対して提出することもできる。このような国々が、特定のニーズを有する難民の利益となる特別プログラムを持続的に実施していたり、特定の難民集団への援助を求める訴えに応じたりする場合もある。

適切な第三国定住候補者リストの提出先の国の選択について疑問がある場合、現地事務所は、地域第三国定住拠点／地域事務所または第三国定住部に相談することが奨励される。

## 家族統合

第三国定住オペレーションの過程で家族統合を保全・回復するために、あらゆる努力が行われなければならない。UNHCR職員は、第三国定住受け入れの実績のない国であっても、難民の親族がいる国または難民がその他の個人的つながりを有している国への受け入れを推進すべきである。

現地事務所は、どの国にケースを提出したかを難民に説明すべきである。このことは、第三国定住に関する期待への適切な対処の重要な側面である。

## 7.6.2 候補者の優先順位の決定

第三国定住ニーズの至急度が、第三国定住受入国の選択や提出ルートに影響を及ぼす場合もある。6.1.1で述べたように、第三国定住候補者は3種類の優先順位——通常・至急・緊急——で提出することが可能である。通常ケースや至急ケースが緊急ケースとならないよう、現地事務所は、ニーズの特定から第三国定住候補者リスト提出までの期間を最短に抑えるシステムを整備しなければならない。

緊急ケースにおいては、安全上のリスクや健康状態の理由から即時対応が要求されるため、難民が危険が迫る状態から、数時間内にとはいわずとも数日のうちに脱出できるようにすることが必要となる。理想的には、緊急ケースの提出は認定から24時間以内に提出すべきである。至急ケースは、重大な健康上のリスクその他の脆弱性を有しているケースであり、提出から6週間以内の速やかな第三国定住が必要である。理想的には、至急ケースの候補者リストは、認定から2週間以内に作成・提出すべきである。

UNHCRと第三国定住受入国は迅速に対応すべきであり、緊急ケースや至急ケースを処理するための資源をその分だけ余計に用意しなければならない。国によっては、緊急ケース特別定員を設け、緊急ニーズに対応するための迅速な手続きを設けている国もある。また、年間受入定員を定めていない国など、事情に応じて、緊急第三国定住の候補者を検討し、迅速に対応でき、また実際にそのように対応する国もある。<sup>33</sup>

至急の候補者リスト提出と緊急の候補者リスト提出用にデザインされたRRFは、至急／緊急の性格、すなわち、第三国定住受入国による至急／緊急の決定が必要なのか、難民を庇護国から至急／緊急に出国させる必要があるのか、その両方なのかを明示すべきである。緊急ケースと至急のケースはあらゆる段階で迅速に取り扱われなければならない、有効なフォローアップがなされなければならない。

<sup>33</sup> 第三国定住の定員と候補者リスト提出手続きについての最新の情報は第三国定住部に問い合わせること。

医療上の問題を有する難民を時機を失せず特定することは、予後に大きな影響を及ぼす可能性があり、ひいては第三国定住受入国による受け入れの可能性にも影響を及ぼすと思われる。現地事務所は、「医療ニーズ」カテゴリーにもとづく候補者が可能なかぎり早期に提出されるようにしなければならない。医療評価書式（MAF）の有効期間は6か月であるが、緊急／至急の候補者の裏づけとなるMAFは、予後を正確に反映できる新しいものでなければならない。



### 7.6.3 第三国定住候補者リストの提出

第三国定住候補者リストの提出は、UNHCRの政策と、どの国を第三国定住受入国に選択するかによって、地域第三国定住拠点または地域事務所を経由する場合もあればUNHCR本部を経由する場合もあれば、第三国定住受入国に対して直接、提出される場合もある。

緊急ケースで書類のみによって受入国が審査する候補者リスト（dossier submissions）は、一般的に、第三国定住部（本部）の処理担当課か地域第三国定住拠点を經由して提出しなければならない。

第三国定住受入国によっては、他のケースについても処理担当課を経由するよう求める国もあれば、指定された手続上の役割を担う出入国管理担当官が駐在する地元の大使館に対し直接候補者リストを提出することを認める国もある。たとえば、アメリカ、カナダ、オーストラリアは、現地事務所による直接の提出を認めている。ただし、これらの国々への候補者リストの提出も、地域第三国定住拠点か地域事務所が設けられている場合は、これを通じて行うべきである。これは、候補者リストの質と一貫性を担保するためのもう1つの保障措置となる。

さらに詳しくは、地域第三国定住拠点／地域事務所または第三国定住部から与えられる指示を参照するとともに、<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>で本ハンドブックのカントリー・チャプターを確認されたい。カントリー・チャプターでは、候補者リストの提出経路に関する各国の手続きの概要が示されているほか、書類のみによって受入国が審査するケースと、選考ミッションによる面接を実施するケースを分けて具体的指示が提示されている場合もある。

第三国定住候補者リスト提出を許可する管理官の電子メールまたはメモは、RRFと必要な裏づけ文書を添付すべきである。電子メールまたはメモでは以下の点を具体的に明らかにすべきである。

- 主たる申請者の名前
- ケースのファイル番号
- ケースの人数
- 申請者の国籍および庇護国
- 候補者の優先度と、処理のタイミングに影響を与える脆弱性についての具体的詳細
- 該当する場合、一括して処理されるべき相互参照ケース

この候補者提出用のメールまたは覚書の写しは、署名後のRRFの原本とともに難民ファイルに保管しておくべきである。候補者の提出は「プロGRESS」にも記録しなければならない。複数のRRFが同時に提出される場合（扶養家族の相互参照ケー

スについてはこのような対応が推奨される)、単一のメールまたは覚書を作成し、各ケースについて上記の詳細を記載した候補者一覧とともに送付すべきである。

第三国定住の年間受入定員を定めていない国に対して候補者リストを提出する場合、その国を担当するUNHCR事務所に対してその旨を通知し、候補者リスト提出用の覚書またはメールの写しを提供すべきである。

緊急ケース、至急ケース、医療関連のための、書類のみによって受入国で審査される候補者の受入枠はわずかしがなく、それらを極めて緊急性の高いケースに使えるよう、現地事務所は、選考ミッション枠および通常の書類審査枠を（利用可能な場合）使用すべく一貫した努力を行うべきである。

### 書類のみによって受入国が審査する候補者リストの提出(dossier submissions)

書類のみによって受入国が審査する候補者リストの提出 (dossier submissions) の手続きについては、現地事務所は第三国定住部からの具体的指示を参照すべきである。これには、緊急や至急ケース、医療関連の候補者の書類のみによる審査の受入枠 (medical dossier quotas)、すべての第三国定住受入国が配分している受入定員の概観、候補者リストの提出に関する指示、関連の連絡先などがある。<sup>34</sup>



現地事務所は、ケース処理や統計記録用に、事務所内で使用する一般のグループワイズID (Eメールプログラム) を使用すべきである。候補者リストを提出したケース、保留中のケース、受け入れが決定したケース、出国が終了したケースに関する統計データが正確に記録・報告されるようにするのは、現地事務所の責任である (4.9参照)。

### 緊急および至急の候補者の提出

緊急および至急ケースのために用意されている限られた数の書類のみによる候補者審査の受入枠 (dossier places) をもっとも効果的に活用できるよう、これらの候補者の提出については処理担当課が調整を行なっている。緊急、至急、医療関連の候補者の受入枠は、一定数が地域第三国定住拠点に配分されている。

現地事務所は、緊急ケースの認定と同時に、各国駐在代表および地域第三国定住拠点/地域事務所または第三国定住部処理部門と協議し、ケースの詳細と考えられる候補者の提出ルートについて話し合うことが奨励される。職員は、緊急性の性格、出国に必要な期間、候補者の提出先の国の選択に影響を与える第三国とのつながり、その他の詳細をいつでも話し合えるよう準備しておくべきである。各事務所は、個別の緊急および至急ケースをフォローアップし、不必要な遅延を回避するため担当者 (focal point) を選任すべきである。

<sup>34</sup> これらの指示は、「書類のみによって審査される第三国定住候補者の提出および家族再統合に関するガイドライン (Guidelines on Resettlement Dossier Case Submissions and Family Reunification Procedures)」として出ており、これには、最新の年間定員を記した付録、連絡担当者や集約担当者のリスト、統計報告書書式などが付属している。最新版は、第三国定住部処理部門まで問い合わせること。同部門のEメールアドレスは HQRS00@unhcr.org である。

緊急、至急、医療関連の書類のみによって審査される候補者の受入枠は数が限られているため、現地事務所は、同時に現地において提出できるその他のオプションがあるかどうかを検討することが奨励される。緊急および至急ケースの処理が進められている間は、難民が現在どのような境遇にあるか、第三国定住をいかに速やかに実現させなければならないかについて共通の理解が得られるようUNHCRと第三国定住受入国との間の緊密な意思疎通が必要不可欠である。

完全な書類のみの審査のための候補者リストの提出は、高い優先順位を与える根拠を記した完全版RRFとその裏づけ文書を含めた一式を、理想的には、緊急ケースについては認定から24時間以内、至急ケースについては2週間以内に、第三国定住受入国に送付すべきである。

第三国定住受入国は、緊急ケースの候補者リストを受理してから24時間以内に決定を行うことが求められる。状況によっては、第三国定住受入国による受入決定を速やかに通知することにより、送還の防止や、保護を妨げるその他の危険要因の緩和につながる可能性もある。ただし、緊急ケースの場合はすべて、第三国定住受入国は可能なかぎり早期に、理想的には受入決定後1週間以内に出国を確保することが奨励される。

同様に、第三国定住受入国は、至急ケースの候補者リストの提出については2週間以内に決定を行ない、受入決定から4週間以内の出国のための便宜を図ることが奨励される。

UNHCRの担当部局は、渡航指示が到達した後に出国のための便宜を図る目的で、IOMおよび第三国定住受入国の担当部局との緊密なやりとりを維持することが奨励される。

第三国定住受入国に向けた直接の出国が必要な期間内に不可能な場合、緊急時一時滞在施設への移送を検討することもできる。この点に関する指針は後掲7.6.4を参照のこと。

## 多重(同時並行)候補者提出

原則として、候補者の提出は一度にひとつの国に対してしか行うべきではない。ただし、保護に関わる特有の問題を理由として、UNHCRは例外的に「同時並行」候補者提出ないし「多重」候補者提出（2以上の国がひとつのケースを同時に検討する）を行うことができる。同時並行候補者提出は緊急ケースのみが対象であり、UNHCR本部の第三国定住部と協議してその合意を得た後に、また関連諸国の全面的理解を得たうえで、初めて行うべきである。例外的事情がある場合は至急ケースについても同時並行候補者提出を行うことができるが、第三国定住部の事前許可を得ることが必要となる。いずれかの国がケースを受け入れる決定をした場合、現地事務所はその旨を直ちに全関係者に通知しなければならない。

## WRAPSのアップロード

設備が整っている場合、アメリカに対する候補者の提出は、「プログレス」と、米國務省難民処理センターの国際難民受入処理システム（WRAPS）とを接続した電子版ウェブ・インターフェースを通じて行うことができる。WRAPSシステムは、アメリカの難民受け入れプログラムの対象とされる難民についてのデータ入力を調整・標準化する目的で、第三国定住支援センター（RSC—旧名称は「国外選考機

関]と難民選考センターが使用している。

電子版ウェブ・インターフェースは以下の目的で使用することができる。

- UNHCRの標準的な第三国定住登録書式（RRF）を用いた個別第三国定住候補者提出
- UNHCRの集団単位の第三国定住手法にもとづく集団候補提出  
WRAPS-「プログレス」間のインターフェースに関する具体的な情報は、「第三国定住拠点でカバーされていないUNHCR事務所のための標準運用手順」<sup>35</sup>を参照されたい。拠点から公式に提出される候補者リストについては、現地からWRAPSに送信される候補者リストとの調整が図られる。

## 7.6.4 緊急時一時滞在施設

緊急・至急の第三国定住ニーズを有する難民のケースは、可能な限り迅速に選考を終え、目的地である第三国定住受入国へ直接再定住されるべきである。しかし、これが常に可能とはかぎらない。本書の2.3.3で紹介したとおり、UNHCRは、新たな国への恒久的再定住の選考が終了するまでのあいだ難民を一時的に移送するための組織的かつ迅速な機構を創設する目的で、緊急時一時滞在施設（ETF）を設けてきた。

避難が迅速に行われるようにするため、UNHCR職員は「緊急時一時滞在施設に関する指針ノート」<sup>36</sup>に規定された手順に従うべきである。

### 避難対象として検討することができる難民の人物像

緊急ケースによっては、避難対象とすることが適当ではない場合もある。ETFでは専門的な治療を受けることができないため、重度の疾病を有する難民や、重大な医学的介入を直ちに必要としている難民は検討の対象とならない可能性がある。さらに、直ちに脱出することが必要なケースでは、ETFへの移送の承認手続きに時間がかかりすぎるかもしれない。

一時滞在施設への避難を検討することが適当と考えられる個人またはグループのケースには、以下のようなものがある。

- 当該難民が、ルフールマン（迫害地への送還）、その他生命を脅かす深刻な状況に直面する切迫したリスクがある
- 拘禁環境にあり、最も適切な保護の形態として第三国定住が必要であり、速やかな釈放には国外への移送が必要とされる場合
- 当該ケースがとりわけ配慮を要し、または高い注目を集めているもので、保護に関わる切迫したまたは深刻な問題に直面している場合
- 庇護国が第三国定住受入国に対して入国査証を発給しない場合、安全が確保され

<sup>35</sup> UNHCR「プログレスとWRAPS間のインターフェース：UNHCR第三国定住拠点でカバーされていないUNHCR事務所のための標準運用手順(Interface between proGres and WRAPS: Standard Operating Procedures for UNHCR Offices that are not covered by a UNHCR Resettlement Hub)」(2007年7月)UNHCR「第三国定住ベースライン標準運用手順(Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement)」改訂版(2011年)付属(内部用) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>

<sup>36</sup> UNHCR「緊急時一時滞在施設についての指針に関する覚書：ティミショアラ(ルーマニア)、マニラ(フィリピン)、フメネ(スロバキア共和国)(Guidance Note on Emergency Transit Facilities: Timisoara, Romania / Manila, Philippines / Humenné, the Slovak Republic)」(2011年5月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ddec3a2.html>

ないためにアクセスが制限される場合など、当該難民に接触できないため庇護国で第三国定住選考を完了することができない場合

- 第三国定住を必要としているが、その難民について、第三国定住受入国やUNHCRにとって、恒久的第三国定住の最終目的地を庇護国に対して開示しないことが必要な場合
- たとえ当該難民が差し迫った危険に直面していなくとも、避難させたほうがケースを迅速に処理でき、コストも低く抑えられる状況
- その他の適宜状況において

ある種のタイプのケースでは、秘密保持が通常よりも重要となる場合がある。関係する事務所は、避難に関する情報へのアクセスを制限するために適切な配慮がなされるようにしなければならない。

## 避難の手順

緊急時一時滞在施設への移送には、第三国定住受入国が、移送時点では受け入れを確約しないとしても、第三国定住に向けた選考をETFで継続することに合意していることが前提となる。これにより、難民がETFで立ち往生するリスクを低減できる。

避難プロセスがどの程度複雑になるかは、個別の状況と、関与するパートナーの数によって変わってくる。とはいえ、どんな状況であれ、避難が効率的かつ予測可能で組織的なやり方で行われるようにするには、UNHCR現地職員、ETF職員、本部間の積極的・継続的な連携が必要である。

避難プロセスの基本的手順は以下のとおりである。

- UNHCRの現地事務所、拠点、地域事務所のいずれかが、**避難の必要があるケースを特定し**、第三国定住部のETF集約担当者、国際保護局（DIP）、関係する地域局にEメールで要請を行う。<sup>37</sup> 可能な限り、必要事項の記入を終えたRRFも添付すべきである。状況によっては、ケースの処理を容易にする目的で、第三国定住受入国がETFへの移送を要請する場合もある。
- 第三国定住部と地域局は、**当該ケースが避難にふさわしいケースかどうかの評価**を合同で実施し、24時間以内に返答する。<sup>38</sup>
- 第三国定住部は、**ETFに空きがあることを確認し**、現地事務所に決定を伝達する。
- 第三国定住部はIOMジュネーブ本部と第三国定住受入国当局に連絡をとり、提案されている移動の詳細を伝える。IOMジュネーブ本部は、現地の担当機関に対し、**迅速対応移送基金**の使用が認可・発動されたことを通知する。
- **第三国定住候補者リスト**の処理は、緊急ケースの候補者リストと同じ経路で進められる。すなわち、現地事務所は、地域第三国定住拠点／地域事務所（いずれの地域事務所の管轄にもなっていない事務所の場合は第三国定住部のETF担当部署）に対し、**スクリーニングと質の管理**のために当該ケースに関する書類を転送

<sup>37</sup> Eメールはすべて、ETFにもCCで送信しなければならない。ETFのEメールアドレスはHQDIPETF@unhcr.orgである。

<sup>38</sup> 意見の分かれるケース、注目を集めているケース、慎重な取扱いが必要なケースでは承認にもっと時間がかかる場合がある。その場合、難民認定、除外条項に関わる面接、避難の必要性などに疑義が生じている可能性や追加情報が必要になっている可能性がある。

<sup>39</sup> これには、名前、身分事項データ、グループのプロフィール、一人ひとりのUNHCR難民認定証明書の写しなどが該当する。

する。ETF所在国から要求される書類もあわせて送付する。<sup>39</sup>

- 拠点、地域事務所またはETF担当部署は、ETFの担当者に承認を受けた書類を転送する。第三国定住部および地域局の関連担当部署にも写しを送付する。
- 並行して、現地事務所は、避難のために必要なすべてのパートナーが必要な措置に着手したことを確認するとともに（必要に応じ、赤十字国際委員会（ICRC）による渡航文書の手配、IOMによる移送、通過査証・査証、必要であれば渡航随行人員の手配など）、関連するすべての現地当局と、それぞれの権限内にある事項についての連絡を進める。
- ETFの担当者は、提出された資料を確認し、ETF所在国政府当局に転送する。政府当局は、当該難民の入国と一時滞在を認めたかどうかを7労働日以内に正式にUNHCRに通知する。
- ETF担当者は、第三国定住部、地域局、地域第三国定住拠点／地域事務所、避難の準備を進めている現地事務所に対し、受け入れることを直ちに通知する。
- 現地事務所は、当該難民が、第三国定住プロセスおよび一時滞在施設について十分な説明を受け、同意したことを確認しなければならない。
- 現地事務所は、到着時にETFで十分なサービスと援助が提供されるよう、追加情報があればそれを提供するとともに、難民が無事に到着するまで、すべての関係者に進捗状況を随時報告しながら避難計画を継続する。

難民が緊急時一時滞在施設に到着した後、第三国定住処理を完了させるためにどのような手続きが必要とされるかを決定するのは、個々の第三国定住受入国である。難民の面接が必要な場合、第三国定住受入国は、ETFへのミッションを手配するかもしれないし、ビデオ会議を通じて難民の面接を実施するかもしれない。健康診断が必要になる場合もあれば、受入国が出国前の文化的オリエンテーション・語学講習の手配を行う場合もある。

現地事務所と地域第三国定住拠点／地域事務所は、最終的な選考結果とETFからの難民の出發を必ず把握し、難民ファイルと「プロGRESS」を適宜更新しなければならない。

## 7.7 第三国定住受入国による選考

UNHCRは第三国定住候補者リストの提出を行うものの、第三国定住受入国による当該ケースの受け入れを保証することはできない。

第三国定住が実現するかどうかは、自国の法令にしたがって難民を受け入れ、領域内に合法的に滞在することを認める第三国定住受入国の意思しだいである。本第三国定住ハンドブックのカントリー・チャプター（<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>より入手可能）で詳しく述べているように、第三国定住受入国はそれぞれ、難民の第三国定住に関する独自の規則および手続きを定めている。

7.6.2で解説したように、第三国定住受入国は、自国の規則と手続きにしたがって、候補者リストの検討を書類のみで行ない、難民との直接の面接を要件としない場合がある。それ以外の第三国定住受入国は、裁量または法律により、第三国定住の検討対象である難民に対して個別に第三国定住面接を実施している。このような面接は、第三国定住選考ミッション時に行われるのが通例である。

## 7.7.1 選考ミッション

現地への選考ミッションは、各国にとって、難民との直接の面接を通じて多数の第三国定住ケースを同時に検討し、また庇護の状況について熟知するための重要な機会である。UNHCRにとっても、第三国定住受入国から派遣された官公吏との対話を通じて、UNHCRの目標に関する理解を推進し、選考に関して柔軟な決定を行ってもらうことを奨励する機会となる。

選考ミッションを行うには十分な計画が必要である。合意された数の候補ケースを事前に準備するだけでなく、ミッション中にロジスティクスと支援をマネジメントするにも相当の努力が必要となる。各第三国定住受入国の年間定員の配分が確認されれば、選考ミッションをいつ派遣するか第三国定住受入国と、現地事務所、地域第三国定住拠点／地域事務所（場合によっては第三国定住部）間で打ち合わせることができる。

### ミッションの準備

UNHCRは、第三国定住受入国、その海外駐在部、NGO、第三国定住支援センター（アメリカ）、国際移住機関（IOM）と並んで、世界的な第三国定住活動のパートナー機関である。これらの機関それぞれが、第三国定住選考ミッションの計画・支援において果たすべき潜在的役割を有している。

UNHCR現地事務所の能力は様々であり、すべての事務所が同じように選考ミッションの支援を行なえるわけではない。それでも、ある現地事務所が選考ミッションの支援のために行なえることと行なえないことを前もって評価することはできる。第三国定住受入国に対しできることとできないことを早い段階から知らせることで、それらの国々は、第三国定住選考ミッションの際に必要な支援が得られるよう、別の手配を進めることが可能になろう。

選考ミッションの成功につながる早期の計画立案を推進するため、UNHCRは、選考ミッション中の第三国定住面接の計画立案、コーディネーションの補助手段として、総合的なミッション前質問票とミッション前チェックリストを作成した。<sup>40</sup> この質問票は必須ではないが、第三国定住受入国およびUNHCRが質問票に答えることで、準備を円滑に行える。ミッションがUNHCRの支援を必要とする場合には記入が奨励される。チェックリストでは、準備が整っているかどうかの確認が行われる。

質問票とチェックリストは、以下の情報のやりとりを容易にする。

- 連絡担当者
- 予想される選考ミッションの日程
- 合意された第三国定住ケースの件数と構成
- 目標とする候補者リスト提出日
- 第三国定住受入国が事前に入手しておきたいと考える情報（難民集団に関する詳細、保護国の政治・治安状況、その他の情報など）

<sup>40</sup> UNHCR「第三国定住部面接ミッションのミッション前チェックリスト(Pre-Mission Checklist for Resettlement Interview Missions)」(2009年1月5日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d2e2.html> およびUNHCR「第三国定住部面接ミッションのミッション前質問票(Pre-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions)」(2009年1月5日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d782.html> 参照。

• 到着時にUNHCRが行うオリエンテーション・ブリーフィングへの関心  
 第三国定住受入国と各国駐在代表との間で質問票をやりとりすることは、選考ミッションが必要とする支援を提供するUNHCRの態勢の取り決めに促進することにもつながる。質問票とチェックリストは、以下の点で選考ミッションが求める支援について尋ねている。

- 入国査証
- 空港への出迎え
- 訪問団の国内移動
- 宿泊
- 諸設備・サービス（面接室、個別の待機場所、保安要員、通訳者、職員による追加的支援、面接場所への難民の移送、コンピューターへのアクセス、プリンター、インターネット、電話、電気、カメラ、その他必要な設備またはサービスなど）
- 面接の日程調整
- 面接対象となる難民への通知
- 通訳者へのブリーフィング
- 面接に関する難民向けのブリーフィング・セッションや文化的オリエンテーションの開催
- 健康診断
- 政府職員その他の機関との会見の手配
- その他の特別なニーズへの対応

訪問する選考ミッションは、できるかぎり、自力で面接場所、移動、設備の手配を行ない、当該国におけるUNHCRの活動の中断を最小限に留めるべきである。UNHCRに支援を要請する前に、UNHCR以外の施設（大使館、事業実施パートナーの施設、ホテルなど）を面接のために使用できないか、検討すべきである。利用可能な通訳者の人数は限られていることが多く、選考ミッションによる費用負担が必要になる場合もある。

一部の遠隔地では、UNHCRが宿泊施設を手配できる場合もある。UNHCRの複合施設内にあるゲストハウスに（通常は訪問団の費用負担で）宿泊できる場合もあるが、すべての遠隔地についてこのような対応が保証できるわけではない。一部遠隔地の生活条件は理想にはほど遠いため、訪問団は、自身の衛生と安全に予防策をとるとともに、なんらかの疾患や食事面での配慮が必要な人にとっては困難が予想されることを理解しておくことが望ましい。<sup>41</sup>

選考ミッションのコーディネートをUNHCR本部が行う場合、第三国定住部が以下のことを行う。

- 関連の地域事務所および中央行政機関と連絡をとり、地域内の複数の国を訪れる可能性もあるミッションの日程を明らかにする。
- 現地事務所に対し、関連のケースファイルを特定しておくよう要請するとともに、難民集団の構成と人数について選考ミッションがどのような関心を抱いているか、通知する。

<sup>41</sup> UNHCR「第三国定住部面接ミッションのミッション前質問票(Pre-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions)」(2009年1月5日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d782.html>

- ケースファイルの写しまたは処理の詳細に関わる情報が必要かどうか通知する。
- 必要に応じて、特定のニーズがあるケースを特定した後、選考ミッションのために現地事務所が選択したケースファイルを、事前スクリーニング用に関係国の中央行政機関に対して直接送付する。
- 現地事務所に対し、中央行政機関が事前スクリーニングを行なって面接対象に選んだケースを通知する。

選考ミッションの手配が第三国定住受入国当局と現地事務所との間で直接行われる場合は、UNHCR本部の第三国定住部、地域第三国定住拠点／地域事務所、地域内の各現地事務所に対し、常に情報を提供しておくべきである。このような対応は、複数のミッション間の調整を向上させ、複数のミッションが地域内の国々を訪問する際の重複や遅延を回避するうえで有用である。

どのケースでも、選考ミッションから面接を受ける難民に対し、予定されている面接についてのブリーフィングを行わなければならない。その際、誰が面接に出席しなければならないか、どのような書類を持参する必要があるか、移動の手配（該当する場合）、面接の予想されるスケジュール、面接当日に実施するその他のブリーフィングや確認などについて説明すべきである。

現地事務所は、選考ミッションを対象として開始前のブリーフィングと終了後の反省会を行うことが奨励される。訪問団の到着後ほどなくして面接実施前に行う**開始前のブリーフィング**は、ミッションの日程とロジスティックス、避難国・出身国の現状、受入国に提出されているケースの概要について話し合うために有用である。このようなブリーフィングが、たとえ当該国の標準的な受け入れの基準を満たさない場合であっても、追加のケースを提示する機会となる場合もある。選考ミッション終了時の**反省会**は、とりあえずのフィードバックを得るとともに、必要なフォローアップについて検討する有用な機会である。品質の管理の一助とし、また提供された支援に関するフィードバックを提供するため、受入国に対してはミッション後の質問票の記入も奨励される。<sup>42</sup>

## 基本文献

- UNHCR「第三国定住部面接ミッションのミッション前チェックリスト (*Pre-Mission Checklist for Resettlement Interview Missions*)」(2009年1月5日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d2e.html>
- UNHCR「第三国定住部面接ミッションのミッション前質問票 (*Pre-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions*)」(2009年1月5日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631d782.html>
- UNHCR「第三国定住部面接ミッションのミッション後質問票 (*Post-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions*)」(2009年1月5日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631dcb2.html>



<sup>42</sup> UNHCR「第三国定住部面接ミッションのミッション後質問票(*Post-Mission Questionnaire for Resettlement Interview Missions*)」(2009年1月5日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49631dcb2.html>

## 7.7.2 追加情報の要請

選考ミッションや書類にもとづく検討の最中に、第三国定住受入国の代表から、難民ファイルに記載された追加情報を求められる場合がある。

UNHCRの「秘密保持ガイドライン」<sup>43</sup>は、難民ファイルのどの部分を外部パートナーと共有できるかについて定めている。説明を求める合理的な要請には応じる必要があるものの、一般的原則としては、RRFと添付文書以外の情報を第三国定住受入国と共有する必要はない。ケースに関する追加情報の要請には、管理官または上級保護担当官が、第三国定住部と協議しながら対応すべきである。UNHCR内部評価は、UNHCRの国別代表または代表代理による事前の承認がないかぎり共有すべきではない。複雑なケースについては、現地事務所は、関連の地域第三国定住拠点／地域事務所または第三国定住部と協議することが奨励される。

RRF同意欄には、第三国定住候補者提出の文脈において難民に関する情報や文書を第三国定住受入国と共有することをUNHCRに認める文言が記されており、第三国定住担当官は、この免責条項にも留意すべきである。

## 7.7.3 候補者リスト提出後のフォローアップ

第三国定住担当官は、第三国定住受入国に現地から直接提出されたもの、地域第三国定住拠点／地域事務所、本部のいずれかを通じて適宜提出されたものを含め、すべての候補者リストについて定期的にフォローアップが行われるようにしなければならない。

緊急・至急ケースをモニターし、期限が過ぎても決定が行われない場合は第三国定住受入国に対してフォローアップを行うことは、とりわけ重要である。UNHCRは、決定の遅延に関する明確な説明と、決定が行われる予定に関する現実的な見込みを明らかにするよう求めるべきである。迅速な決定が不可能な場合、ケースを撤回し、速やかに決定を行うことができる国に再提出することを検討してもよい。撤回に関する指針は7.8を参照のこと。

活動地国で提出された通常の優先度のケースに関する面接の日程調整や面接後の決定について著しい（すなわち60日以上）遅延が生じている場合にも、第三国定住受入国に連絡をとるべきである。

### 状況の変化

UNHCRは、候補者リストの提出後にケース関連の変化を知った場合、しかるべき形で怠りなく第三国定住受入国に伝達する責任を負っている。

難民に対し、家族構成やケースにとって重要であると思われる状況の変化があった場合、UNHCRに通告する義務があることを再確認すべきである。状況によっては、家族構成の変化によってケースの位置づけが根本的に変わり、第三国定住候補者の再検討がふさわしいと見なされる可能性もある。

UNHCRには家族統合を確保する責任があり、したがって家族関係の真实性を検

<sup>43</sup> UNHCR「秘密保持ガイドライン(Confidentiality Guidelines)」(2001年8月1日)IOM/071/2001 - FOM/068/2001. (内部用) <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/3be17dfd4.html>

証する責任も担っている。家族構成や状況に変化があった場合、職員は以下の対応をとることになる。

- 出生、死亡、離婚、その他の家族構成の変化について第三国定住受入国に速やかに通知する。
- 家族構成の変化について主たる申請者と話し合い、「新たな」成人の家族構成員がいれば、その面接を実施する。
- 裏づけとなる書類（出生証明書、婚姻証明書等）の原本を入手し、検分し、その写しをとる。
- 状況の変化の正当性や信憑性に関する分析、第三国定住候補者のカテゴリーの変更（これが適当な場合）を含む状況について記載した、ファイル保存用のメモを作成する。
- 必要な場合はRRFの改訂版を作成する。

第三国定住が検討されているケースで家族の規模の変化にパターンがある場合、事務所はその背景に何らかの動機がないか検討し、必要であれば難民コミュニティにおける不正や強要を防止するための措置をとるべきである。家族の規模に想定外の変化が生じるパターンが見られた場合、それほど緊急ではないすべてのケースをいったん保留とするのも可能な選択肢である。管理官は、責任者である保護担当官および事務所長と協議しながら、そのような措置をとる必要があるかどうか慎重に判断すべきである。

#### 7.7.4 選考に関する決定

UNHCR事務所は、提出した候補者に関する決定を受領し、ケースに関するすべての事務所に通知するとともに、「プロGRESS」をアップデートしなければならない。UNHCR本部を通じて提出された候補者については、第三国定住部が現地事務所に通知する。現地事務所は、難民に決定を速やかに知らせなければならない（難民への通知が地元の大使館または事業実施パートナーから行われる場合を除く）。同様に、「プロGRESS」のアップデートも必要である。

#### 7.7.5 受け入れの決定

受け入れの決定が行われた場合、次の段階は出国前手続きである。UNHCRは、政府、IOM、出国前の準備に関与するNGO職員と緊密に連携すべきである。さらに詳しくは7.11.1を参照のこと。

#### 7.7.6 却下

却下の決定が行われた場合、UNHCRは決定の検討とケースの評価を行ない、他の第三国定住受入国への再提出が適当かどうか判断する。この検討プロセスについては7.9でさらに詳しく説明している。

第三国定住受入国から提示された却下の理由は、「プロGRESS」と難民ファイルに記録しておくべきである。候補者の却下を伝える通告書に理由が示されていない場合、UNHCR職員は、第三国定住受入国に対してより詳しい説明を（できれば書面

で) 求めるべきである。この情報は、ケースの再提出を行うかどうか、再提出のためにどの程度の再検討が必要になるかを評価する際の重要な要素となる。



### カウンセリングと情報提供

受入国による却下やケースの再提出の可能性の有無も含め、難民に対し、自身のケースに影響を与える重要な進展について説明すべきである。受け入れを認めなかった国が理由を提示している場合、難民に対してその理由も示すべきである。

決定書の名宛人が難民個人である場合、原本は難民に渡し、UNHCRのファイルには、決定書は難民に手交された旨を注記して写しを保管すべきである。秘密保持のため、UNHCR宛での電子メール、リスト、書簡の写しは難民に渡すべきではない。UNHCRは従来から個人宛の形態による書簡の送付を推奨している。

UNHCRは、以下の場合に、第三国定住ケースが却下されたと見なす。

- 受入国がUNHCRからの候補者リストを受理し、第三国定住の受け入れに関する自国の政策や法的要件にしたがって当該ケースを十分に検討した後、公式に却下の措置をとった場合。
- UNHCRが提出したケースの検討を受入国が拒否した場合。  
受入国が、なんらの決定も行わないまま候補者リストをUNHCRに返送した場合。
- UNHCRが提出したケースは却下される可能性が高いことが受入国によって明らかにされた場合、または、決定が行われる前にケースを撤回するよう、受入国がUNHCRに勧めてきた場合。

UNHCRは各国に対し、ケースの検討を拒否したり、決定を行わないまま候補者リストをUNHCRに差し戻したりするのではなく、正式に却下することを奨励している。公平性および透明性の利益に照らし、UNHCRは、決定が行われる前に第三国定住候補者を撤回すべきではない(例外的事情により撤回がふさわしい場合を除く)。

受入国がケースに関する追加情報を要請する場合や、UNHCRその他の情報源から追加情報を受領するまでケースの処理を一時停止する場合は、ケースが却下されたと見なさない。

第三国定住の文脈におけるHIV検査の問題は複雑な性格を有することから、HIV感染を理由として却下されたことに気づいた現地事務所は、UNHCR本部の第三国定住部と連絡をとり、ケースの再検討を要請するための免責・例外に関する一般的要件についての助言および指針を求めたほうがよいかもしれない。HIV検査についてさらに詳しくは、5.3.7を参照のこと。

## 7.7.7 再検討

例外的に、UNHCRはケースを却下した国に対して再検討を求めることがある。たとえば、受入国の却下決定につながった要因に対してその後対応が行われたり、そのような要因がもはや存在なくなったりした場合などである。第三国定住受入国によっては、難民に対し、ケースの却下決定を正式に再検討するよう要請する権利を認める場合もある。とはいえ、再検討を要請したケースも、却下されたケースと同様に扱い、同じように注意を払い、ケースの見直しを行う。

## 7.7.8 扶養家族の分割決定に対する対応

ケースの却下そのものが関係する難民にとって深刻な事態であるが、そのケースまたはリンクしているケースがいわゆる「分割決定」、すなわち家族の一部が受け入れられ、その他の家族構成員が却下される状態に置かれた場合、特有の結果が生じうる。

扶養家族が離れ離れにならないようにし、家族にとって集団としても個人としても最も害の少ない恒久的解決策を提供するよう第三国定住受入国に求めていくあらゆる努力が行われるべきである。ただし、第三国定住受入国が家族の一部だけを受け入れ、分割決定を再検討しようとしないうちに、UNHCRは家族に対し、取り残される者がないようにするため、リンクしているケースすべての撤回と他の国への再提出を検討するよう助言すべきである。

利用可能な選択肢と、それぞれの選択肢の限界、リスク、考えられる結果について難民に詳細な説明を行うことは、難民家族が十分な情報に参加にもとづいてこれらの困難な決定を行なえるようにするうえで、欠くことができない。実際には、第三国定住受入国が分割決定を行なったケースについて利用可能な選択肢はほとんどなく、それぞれが重大な結果をとともうものである。

- **撤回して再提出する**：分割決定の対象とされた家族のケースはすべて、撤回の上、他の第三国定住受入国に再提出することができる。ただし、次の第三国定住受入国が家族全員を——あるいは家族の一部でさえ——受け入れてくれる保証はない。撤回と再提出は、家族にとっての恒久的解決の達成までさらに何か月も、あるいは何年もかかることにもつながる。とはいえ、家族の統合は維持されるので、分離されたり後に残されたりして、家族の支援を受けられないまま状況が悪化する可能性に直面する者はいなくなる。
- **家族の分離を決心する**：難民家族によっては、家族全体で受け入れられるのを待つよりも、安全で誰からも危害を受けない状態が確保できる第三国定住先に家族の一部を送り出したほうがよいと考え、受け入れが決定された家族構成員を第三国定住先に送り出すことを選ぶかもしれない。このような選択は、家族に相互依存性が欠けていることの証拠として解釈されるべきではなく、むしろ利用可能な選択肢がほとんどない状況への現実的なアプローチと見なされるべきである。とはいえ、家族の一部が出国することにより1名ないし複数の家族構成員が後に残され、とりわけ脆弱な状況に置かれたり、保護に関わる特有の問題に直面したりするおそれはある。
- **家族再統合の機会を待つ**：庇護国に残る家族構成員のためにあらゆる保護の選択肢を模索することは不可欠である。場合により、後に残された家族構成員にとって、第三国定住受入国の国内法を通じて家族再統合が実現できる機会を待つのが適当なこともありうる。
- **他の国に候補者を提出する**：分割決定が行われるケースの中にはやむにやまれぬ保護ニーズをとともうものがあり、この場合、他の第三国定住受入国に対して速やかに候補者提出を行わざるをえないこともある。

## 7.8 撤回

UNHCRは、当該国による決定の前にケースを撤回する場合がある。以下のような事情の一部が存在するときは、これをきっかけとしてUNHCRがケースを撤回し、他国に再提出する可能性がある。

- もとからの候補者提出先の国以外の国への再提出を促すような新たな事情（家族のつながり、定員の再配分、選考ミッションが近々やってくる、等）が判明した場合。
- ケースについて、特定の受入国が行なえるよりも迅速な決定が必要であるとUNHCRが考え、他の国への再提出を行うためにケースの撤回を選択する場合（たとえば、ある第三国定住受入国の決定を待っているケースについて保護に関わる緊急の問題がとつぜん発生し、優先度を引き上げる、あるいは決定や出国を迅速に行うことが必要になった場合や、セキュリティ・クリアランス（治安上の懸念がないことの確認）などの受入国の決定手続きが著しく遅延している場合など）。
- 前述のように、受入国の「分割決定」により扶養家族が分離されるおそれがあり、家族全体の候補を新たな第三国定住受入国に対して提出する旨の決定が行われる場合。

このような場合、UNHCRによるこれらの決定は撤回と見なされ、受入国による却下の扱いにはならない。却下されたケースと同様に、撤回されたケースは見直しを行い再提出が適切かどうか評価する。この見直しについては、7.9でさらに詳しく説明している。

以下のような事情をきっかけとしてUNHCRがケースを撤回することもありうるが、このようなケースは、事情が変化しないかぎり再提出が妥当であるとは見なされない。

- 候補者としての提出の理由が相当に変化したり存在しなくなったりした（たとえば出身国、家族の事情、保護ニーズについて根本的変化があった）場合など、第三国定住候補者が現在では不適切であることを示唆する新たな事情が判明した場合
- 難民が失踪し、避難国でもはや連絡がとれなくなった場合
- 難民が、何らかの理由でこれ以上第三国定住を追求したくないという希望を表明した場合
- 例外的状況において、不正の容疑が実証された場合の制裁としてケースを撤回する場合<sup>44</sup>



ケースの処理の一時停止または撤回は、第三国定住管理官の許可を得なければ行うことができない。

<sup>44</sup> UNHCR「政策および手続きに関するガイドライン：難民による第三国定住不正行為への対応(Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees)」(2008年3月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47d7d7372.html>

## 7.8.1 処理の遅延への対応

UNHCRと第三国定住受入国によるケースの処理の遅延は、難民にとって保護に関わる重大な影響を与えかねない。

本書の6.1.1と7.6.2で述べたように、候補者の優先度は個々の第三国定住ニーズによって決まるのであり、提出からだいたいどの程度で出国できるかも定められている。

- **緊急ケース** 通常、生命を脅かす切迫した状況をとまっており、7日以内に第三国定住に向けて出国できることが期待される。
- **至急ケース** 6週間以内に出国させるべきである。
- **通常の優先度のケース** 12か月以内に第三国定住を実現すべきである。

UNHCRは、第三国定住を適切な時期に、難民のニーズ水準にに応じて実現できるようにするため、これらの基準を用いている。第三国定住受入国がこの期限を守らない場合、UNHCRは受入国に連絡して説明を求め、決定と出国の時期に関する見通しを示すよう要請すべきである。ケースの処理をどのように進めるかについては、この情報を検討しながら決定すべきである。この点についてはいくつかの選択肢が存在する。

- **ケースの撤回と再提出** ケースを撤回し、他の第三国定住受入国への再提出を行う。
- **同時並行候補者提出** 複数の第三国定住受入国への同時並行候補者提出を行う(7.6参照)。同時並行候補者提出は緊急ケースのみが対象であり、UNHCR本部の第三国定住部と協議してその合意を得た後に限定すべきである。関連諸国の合意／理解は第三国定住部が求める。
- **避難** ケースを緊急時一時滞在施設(ETF)に避難させる場合がある(7.6.4参照)。これを実施するには、関連諸国による事前の合意と、第三国定住受入国によるケース承認の見込みの表明が必要である。<sup>45</sup>
- **候補者の優先度の格上げ・格下げ** 至急・緊急指定の健全性と信憑性を保持するため、優先度の引き上げは、それにふさわしいケースに限定すべきである。ケースの優先度が至急または緊急に格上げされた場合、提出先の国に直ちに通知すべきである。

## 7.9 再提出

「再提出」とは、第三国定住ケースを(a)受入国が却下したか、(b)UNHCRが撤回した場合に、当該ケースを別の受入国に提出することをいう。

第三国定住ケースを再提出するというUNHCRの決定において世界全体での一貫性と透明性を確保するため、UNHCRの「第三国定住ケースの再提出に関するガイドライン」<sup>46</sup>で、したがうべき手順についての詳細な指針が示されている。このガイ

<sup>45</sup> UNHCR「緊急時一時滞在施設についての指針に関する覚書:ティミショアラ(ルーマニア)、マニラ(フィリピン)、フメネ(スロバキア共和国)(Guidance Note on Emergency Transit Facilities: Timisoara, Romania / Manila, Philippines / Humenné, the Slovak Republic)」(2011年5月4日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dddec3a2.html>

<sup>46</sup> UNHCR「第三国定住ケースの再提出に関するガイドライン(Guidelines on the Resubmission of Resettlement Cases)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/49818ae73a6.html>

ドラインの内容は以下のとおりである。

- 個々のケースについて、他の国に第三国定住を再提出すべきかどうか判断する際の様々な考慮事項を列挙している。
- 再提出前にケースの詳細な見直しを行い、前回の却下・撤回で出た懸念事項を調べて解決し、切実な第三国定住ニーズがなお存在することを確認する作業の枠組みを提示している。

UNHCRが他の国に再提出することを意図してケースを撤回した場合でも、当該ケースについてあらためて見直しを行い、再提出したリストが最新の情報にもとづき、正確で、遺漏がないことを確認する。受入国がケースを却下した場合、職員はまず却下理由を評価し、あらためて詳細な再検討を行うべきかどうか決定すべきである。

### 却下理由の評価

すべての却下について、まず初めに、それがケースにとって不利に働くものかどうかを確定するための検討を行うべきである。提出した候補者リストの却下を伝える通告書に理由が示されていない場合、UNHCR職員は、第三国定住受入国に対してより詳しい説明を（できれば書面で）求めるべきである。この情報は、ケースの再提出を行うかどうか、再提出のためにどの程度の再検討が必要になるかを評価する際の重要な要素となる。

#### ケースにとって不利に作用しない決定／理由が示されない決定

受入国による却下が、不利に作用しない決定と見なされるのは以下の場合である。

- 理由や正当化事由がなんら示されていない場合。
- 却下の決定が、UNHCRの第三国定住選考とは関係のない、その国の出入国管理法に固有の理由で行われた場合。たとえば、受入国は、「統合の可能性」、HIV感染の事実、家族の規模などの制限事由を定めた国内法を根拠として第三国定住を受け入れないことがある。
- 受入国が、なんらの決定も行わないままケースの検討を拒否し、またはUNHCRにケースを差し戻した場合であって、この拒否または差し戻しは自国の固有の基準に関連するものであることを明らかにした場合。

#### ケースにとって不利に作用する決定

受入国による却下は、以下の場合にはケースにとって不利に働く決定と見なされる。

- 却下の理由が、第三国定住ニーズや資格に関するUNHCRの判断に疑問を呈している場合（とくに、信憑性、難民認定評価、難民としての地位を認められる資格や家族構成に関して懸念が表明された場合）。
- 却下の理由が受入国の治安上の懸念に関連している場合。
- 第三国定住受入国からUNHCRに対し、同じような事情にもとづいてケースを撤回するよう要請があった場合（たとえば、その国が、ケースにとって不利に作用する理由で却下される可能性が高いという見通しを告げてきた場合など）。
- 受入国が、ケースにとって不利に作用する理由を告げて、決定を行わないままケースの検討を拒否するかUNHCRにケースを返送した場合。

却下・撤回されたケースを再提出する場合、それに先立って以下の対応をとるべきである。

1. 第三国定住の実現可能性と適切性を評価するための第一次再検討を実施する。
2. 諸事情により必要な場合、詳細な再検討（面接を含む）を実施する。
3. 候補者リストを再提出する第三国定住受入国を選択する。
4. ケースの再提出を行う。

## 7.9.1 第一次再検討

以下の点について判断するため、すべての第三国定住ケースについて再検討を行うべきである。

- 第三国定住が依然として適切かつ実現可能であるか。
- 詳細な再検討と再接触が必要であるか。

多くの場合、書類による再検討で足りる。ただし、ケースの状況を再確認するための面接が必要になる場合もある。

一般的に、UNHCRが却下されたケースの再提出を行うのは、以下の2つの条件を満たしていることが再確認された場合のみである。

- 申請者が難民であり、UNHCRの政策にしたがって依然として第三国定住の資格を有していること。
- その個人にとって、第三国定住が依然として最も適切かつ実現可能な選択肢であること。

**実現可能性**というのは、ある個人がUNHCRの政策にしたがって第三国定住の資格を有していることは変わりなくても、ケースの具体的内容、提出歴、受入枠の制約に関連する様々な理由により、再提出がもはや実現可能な選択肢ではない場合もあるということである。**適切性**とは、第三国定住という選択肢はまだ利用可能であるものの、もとの第三国定住決定につながった事情が変化し、第三国定住がもはや必要とされなまたは適切ではなくなった状況を指す。

再検討により、当該難民にとって第三国定住が実現可能ではないまたは適切ではないという判断が行われる場合もある。その場合、この決定は難民ファイルに遺漏なく記録しておくべきである。難民に対しては、ケースの状況について適切な説明を行うとともに、UNHCRとして他の第三国定住受入国への再提出を行う予定はないことをはっきり伝えるべきである。

## 7.9.2 詳細な再検討

以下の場合、ケースは詳細な再検討を実施しなければならない。

- ケースの再検討により、家族構成、ケースの事情または第三国定住ニーズに変化が見られた場合。
- 前回の提出から相当の期間（6か月以上）が経過している場合。
- ケースにとって不利に作用する形で却下された場合。

主たる申請者と家族構成員・被扶養者に対し、家族構成、ケースの状況、難民該当性、第三国定住ニーズなど、ケースのあらゆる側面をチェックする再接触を実施すべきである。難民該当性、難民認定、除外に関わる懸念については、ケースを保

護部に差し戻し詳細な検討を求めらるべきである。ケースにとって不利な理由等で却下された場合、UNHCRは、指摘された懸念が解決されていることを十分に確認しなければならない。追加の情報、説明、資料が提供されていれば、RRFの修正版ないし訂正版にそれを反映させるべきである。

### 7.9.3 再提出のための第三国定住受入国の選択

どの国に再提出するかの選択にあたっては、以下の点を反映させるべきである。

- 緊急・至急のケースには、候補者の提出・再提出について最高度の優先順位を与えるべきである。
- その国の政策や優先順位から考えて受け入れる可能性が最も高い国を選ぶべきである。
- 職員は、ケースの優先度にふさわしい期間内に候補者リストを処理する見込みのある国を選択すべきである。
- 前回の候補者の提出が「集団単位の第三国定住」で行われていた場合、可能な限り、同じ手法を活用した候補者の提出を受け入れている国を優先すべきである。

#### 何度も却下された場合

ケースの再提出回数にこれといった制限はないが、UNHCRは、第三国定住に関する残された見通しと受け入れの決定が得られる可能性を現実的に判断すべきである。ケースにとって不利に作用する形で却下された場合には必ずケースの詳細な再検討を行ない、それでもケースにとって不利に作用する形で再び却下された場合、この詳細な再検討は、可能な限り、これまでの第三国定住候補者選考やリスト作成に関与していなかったUNHCR職員が実施すべきである。第三国定住できる見通しが弱まったことを踏まえて難民の期待に向き合い、彼らのニーズに答えることが重要である。再提出できる実現可能な選択肢が存在しない場合、自主帰還や庇護国の現地社会への統合を含む、考えられる代替解決策を模索すべきである。例外的に、UNHCRは、通常の移住者受け入れプログラム（たとえば高度人材受け入れなど）にもとづく候補者の提出のための助言や援助を申請者に提供したり、本部の第三国定住部と協議した後、現在第三国定住プログラムは設けていないものの第三国定住候補者受け入れを検討してくれる可能性のある国への接触を図ったりする場合もある。

### 7.9.4 再提出

ケースの再提出の前に、以下の対応をとるべきである。

- 追加の情報、説明または資料が提供されていれば、RRFを修正してそれをすべて反映させる。
- 署名ページは、署名の日付が6か月以上前である場合、更新して再署名を行う。
- 候補者の優先度を再評価し、ケースの第三国定住ニーズを反映させるために適切な候補者の優先度（緊急・至急・通常）を選択する。

再提出は定められた承認・候補リスト提出手続きにしたがって提出するとともに、「プログレス」をアップデートし、再提出したことを難民に知らせるべきである。

## 7.9.5 受入国とのケースの提出歴の共有

UNHCRが再提出を行うのは、そのケースが適切な再検討プロセスを経たこと、それまでの却下の際に提起された懸念を調査し解決したこと、第三国定住の必要性が依然として切実なものであることが十分に確認された場合に限られる。第三国定住受入国から提示される却下理由はこの再検討プロセスの質を高める重要な要素であり、このような理由から、UNHCRは第三国定住受入国に対し、却下したすべてのケースについて理由を開示するよう働きかけている。

UNHCRは、再提出時にケースの提出歴を必ず第三国定住受入国に開示するというやり方を取っていない。過去の却下についての情報を提供することで、ケースの実質的内容の検討に不公平な不利な作用が及ぶおそれがあるためである。このことは、第三国定住受入国がUNHCRに対してケースの却下の十分な理由を示さなかった場合、とりわけ重要となる。

しかし、それが当該難民の利益になると考える場合、UNHCRは、状況しだいで、難民に関する候補者提出・却下に関する情報を提供する場合がある。たとえば、あるケースについて、以前にある国で候補者が却下されたがその国にそのケースの近い家族構成員が在留している場合、その国で第三国定住を実現するためにUNHCRが行った努力と当該ケースがかつて却下された理由をRRFの中で説明することは賢明であり、再提出にとっても有利となる可能性がある。

他にも、UNHCRが提出歴に関する情報の共有を決定する例外的事情または配慮を要する状況が考えられる。このような状況についてはケースごとに慎重な評価を行う必要があり、本部の第三国定住部や地域事務所ないし地域拠点に相談し具体的指針を求めるべきである。

## 7.10 プロセス全体を通じた説明の重要性

4.5で詳しく解説しているように、当該難民に説明を行うことは、UNHCRが最初に難民と接触した段階から何よりも重要であり、第三国定住への期待への適切な対処にとって極めて重要である。プロセスに関与する政府およびNGOの職員との緊密な連携のもと、難民とUNHCRの間で開かれた対話が行われるのが理想である。家族構成員全員（幼い子どもは除く）に対し、年齢、ジェンダー、多様性に関わる検討事項に留意しながら、適切な説明を行うべきである。

### 第三国定住の準備における難民への説明

第三国定住の準備において個々の難民に説明を行う際には、申請者のケースファイルの作成と提出に関わるプロセス、国側の選考プロセス、出国前手続きについて明確に説明することが重要である。プロセス全体を通じて、UNHCRのすべてのサービスは無償であること、提出した候補者は自動的に受け入れられるのではなく判断は個々の国にゆだねられていること、プロセスには非常に時間がかかる場合もあることをはっきり伝えるべきである。結果がどのように、いつ伝えられるかも難民に知らせるべきである。

定員枠による制約や、どの国が第三国定住受入国となるか、該当基準や受け入れの基準などについて難民に説明することで、自分に第三国定住受入国の選択権がな

い理由を難民に理解してもらうことができる。UNHCRは受入国への候補者提出の際に家族のつながりを重視しているが、だからといって第三国定住受入国による受け入れが保証されるわけではないことを難民に説明することが特に重要である。

第三国定住受入国担当者による面接の準備として、面接のやり方を難民に説明すべきである。難民性に関する主張を順序立てて述べる準備をしておかなければならないこと、家族構成員の面接も個別に行われる可能性があることを周知しておくことがとりわけ重要である。

場合により、第三国定住の受け入れの表明があったにも関わらず、難民がある国に行くことを拒否することがある。このような難民に対しては、好みの第三国定住受入国を選ぶことはできない旨を説明することが重要である。第三国定住受入枠の処理にともなう制約について、注意深く説明すべきである。期限を切った熟慮期間を与えるべきではあるが、行くことを拒否すれば、特定の状況しだいで、第三国定住のための手続きがそれ以上進められなくなるか、ケースが保留扱いになるかのいずれかであることは、明確にしておかなければならない。この種のケースについては再評価が求められるのが通例である。

難民は、第三国定住受入国への到着後に何が待っているかについて、できるだけ多くの情報を有しているべきである。難民の未来を左右するのは、統合プロセスへの難民の積極的参加である。7.11.3で解説しているように、理想的には、このような情報はオリエンテーション・セッションで伝えられることになる。



本ハンドブックのカントリー・チャプター (<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>より入手可能)で、第三国定住受入国の説明プログラムや説明資料の詳細を紹介している。追加情報はUNHCRのハンドブック「難民の第三国定住 難民の受け入れと社会統合の指針のための国際ハンドブック」<sup>47</sup>で参照可能である。

## 申請が却下された難民への説明

自己のケースを（ときには数度にわたって）却下された難民は、意気消沈したり腹を立てたりすることが多い。ケースが却下された場合、難民に対して速やかに、また可能な限り、直接知らせることが重要である。却下の理由がわかっているならば、それについても説明すべきである。難民がどのような態度を示そうと、おそらく非常に落胆しているはずであり、今後の対応について行なえる提案があれば伝えるべきである。**7.9.3**のとおり、何度も却下されてきたケースについては、第三国定住が最も適切な解決策であるかどうか判断するため、必ず再評価を実施すべきである。

これまでの体験により、難民が抱く感情や行動は様々である。怒り、攻撃性、否定、抑うつ、関心の喪失などが一般的な反応である。ソーシャル・カウンセリング（福祉カウンセリング）が、難民が、自身の状況を受け入れ、将来のことを考えるきっかけになる場合もある。

<sup>47</sup> UNHCR「難民第三国定住 受け入れと統合の指針のための国際ハンドブック(Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration)」(2002年9月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

## 7.11 出国前の手配とモニタリング

難民の第三国定住が認められた後は、出国までに多くの行政手続きを経なければならない。これには以下のような活動が含まれる場合がある。

- 文化の違いに関する出国前の説明とオリエンテーション
- 健康診断とフォローアップ
- 出国査証と渡航の手配
- 同行・乗り継ぎの手配（とくに医療ケースの場合）

第三国定住受入国は、出国前に満たされるべき要件についてそれぞれ独自に定めており、その費用も負担する。各受入国が、難民に対して実施する出国前オリエンテーションの内容、オリエンテーションの実施をパートナー機関に委託するかそれとも直接実施するかを決定する。

受け入れの決定から出国までの時間は、難民の所在地、第三国定住受入国が定める出国前の要件、各国が必要な国内の準備によって、かなり差がある。

### 迅速渡航

緊急・至急ケースについては、UNHCRの事務所とパートナーは、迅速に出国できるよう例外的措置を講じなければならない。

また、UNHCRは、「通常」優先度のケースについても、「危機に瀕する可能性のある女性および女子」<sup>48</sup> など、脆弱な立場に置かれた個人の保護状況をモニターし、これらのケースの手続きが速やかに進むようにすべきである。



### 7.11.1 UNHCRによる監督の重要性

現地に特有の状況がどのようなものであれ、難民は、第三国定住受入国の効果的保護を享受できるようになるまではUNHCRの任務下にとどまる。したがって、UNHCRは、出国前の準備が進められている間、保護に関わるあらゆる懸念を考慮に入れて対応しなければならない。

出国前手続きに関してUNHCRが具体的にどのような責任を有するかは、以下の状況に応じて相当に変わってくると考えられる。

- その国に他の第三国定住パートナー、とくに国際移住機関（IOM）の事務所があるかどうか。
- 第三国定住受入国が代表を駐在させているか、またIOMその他の第三国定住パートナーと取決めを行なっているか。
- UNHCRがIOMその他の第三国定住パートナーとどのような提携関係を結んでいるか。

UNHCRは、当該地域のIOM事務所、委託を受けたその他のパートナー、庇護国の当局、第三国定住受入国との調整を図るうえで重要な役割を有する。この監督機

<sup>48</sup> UNHCR「危機に瀕する可能性のある女性および少女に関する結論(Conclusion on Women and Girls at Risk)」(2006年10月6日)No.105 (LVII), 2006 p. ii段落は「危機に瀕する可能性のある女性の難民と彼女らに扶養されている人々のより迅速な出国を可能にする措置を確立すること」を求めている。<http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45339d922.html>

能が効果的に遂行されるようにするため、現地事務所は、ケースの処理および出国のための手配をモニターする担当者を指定すべきである。

この担当者は、受け入れの決定後と出国前の身元確認が確実に実施されるようにする、出国前手続きができるかぎり迅速に進められるようにする、難民が渡航して第三国定住受入国の保護下に置かれるまでUNHCRの保護を享受できるようにするなどの責任を負うことになろう。担当部署はとくに、緊急・至急ケースの出国が遅れていないか、保護に関わる重要な問題が生じていないかについて注視すべきである。管理官は、難民の第三国定住受入国を確実にフォローアップするよう責任を負っており、地域第三国定住拠点／事務所または本部が適当な場合出国の遅延による影響に関する責任を負う。

各現地事務所の第三国定住SOPに、IOM（または他のパートナー）とともに策定した出国処理に関する現地の取決めと手続きを規定すべきである。また、連携と手続き遵守を確保するため、出国プロセスをモニタリングする各団体の責任も規定すべきである。

### 7.11.2 健康診断

第三国定住受入国はそれぞれ、健康診断に関する独自の要件を定めている。これには、受入前の義務的検診、検査後の治療、出国直前の検診などが該当する。多くの国では、第三国定住前の難民の健康診断、手続き、治療についてはIOMが担当する。これらの活動に関する具体的な実施要綱は、個々の第三国定住受入国が定めている。

第三国定住受入国によっては、第三国定住の検討の対象とされている難民の健康診断を必須要件としている場合がある。UNHCRは、どのような疾患、障がいであれ、治療や看護にとまなうコストに関する懸念よりも庇護の必要性が優先することを強調している。しかし第三国定住受入国の中には、難民の健康問題が財政上の負担になったり、現行の国による保健サービスに対する過剰な需要を生み出したりするのではないかというおそれを理由として難民を排除するために、あるいは感染症の伝来を防止し人々の健康を守るために、健康診断を用いる場合がある。

第三国定住の前提条件としてHIV検査を義務づけているすべての第三国定住受入国は、検査とカウンセリングに関する、国際基準に一致するガイドラインを整備しておくことが奨励される。本書の5.3.7で解説したように、UNHCRとIOMのガイドラインは、検査前後にカウンセリングを行ない、難民に対して予防・治療に関する情報を提供するとともに、個人的悩みや家族に関する悩みに対応することを求めている。<sup>49</sup>

IOMは、世界中で蓄積されてきた健康診断関係の経験を通じ、結核やハンセン病の診断・管理、精神医学サービス、効果的な予防接種プログラムの実施を含む多く

<sup>49</sup> 「UNHCR, UNAIDS, IOM - 第三国定住の文脈におけるHIV検査に関する共同声明(UNHCR, UNAIDS, IOM - Joint Statement on HIV Testing in the context of resettlement)」(2006年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46822d001c.html> およびUNHCR「難民、国内避難民、その他UNHCRの関心対象者に対する医療施設におけるHIV検査およびカウンセリングに関するUNHCR政策(Policy Statement on HIV Testing and Counselling in Health Facilities for Refugees, Internally Displaced Persons and other Persons of Concern to UNHCR)」(2009年) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b13ba212.html> 参照。

の分野で、技術的専門性を発展させてきた。したがって、現地事務所は、第三国定住の処理との関連でこのような保健問題が浮上したときは、現地のIOM事務所と連携する必要があるかもしれない。

### 医療面の準備および同行

申請者が飛行機による移動に耐えうることを確認するとともに、第三国定住と同時に治療が必要な医療上の問題が他にないか確認するため、渡航予定日直前の出国前健康診断が導入されている。

医学的問題を有する難民の安全な渡航を保障し、航空会社の要件が満たされることを確保するため、IOMは、搭乗前の確認を行うとともに、必要であれば医療随行員を用意することができる。医療随行員の必要性の判断、難民の飛行適性に関する医学的判断は、国際航空運航協会（IATA）の規則にもとづいて行われる。

### 7.11.3 文化的オリエンテーション

第三国定住を認められた難民の多くは、新たな社会の文化や社会経済的習慣についてほとんど、あるいはまったく知識がない。正確で難民の実情に即した情報がないければ、難民は新たな国での生活について非現実的な期待を抱くおそれがある。このような期待に適切に対処しなければ、初めてその国にやってきた難民たちは、到着と同時にストレスを感じるばかりか、彼らを受け入れたコミュニティの社会福祉機関に過度の圧力がかかったり、統合の見通しや、難民一般の第三国定住に対する住民の支持が弱まったりする可能性がある。

すべての第三国定住受入国は、自国が受け入れを決めた難民に対し、出国前のオリエンテーションを実施することが奨励される。最低限、文書資料やビデオを提供することは、難民が、第三国定住後に直面する課題について現実的な印象を持つようになるうえで役に立つだろう。効果があることが実証されているのは、数日間のオリエンテーション・コースを実施し、実態に即した目的地国の状況、彼らがどのように振る舞うことを期待されているか詳細に紹介する機会を設けることである。

IOMその他の機関は、特定の難民集団や第三国定住受入国に合わせた「文化オリエンテーション」コースの開発・提供のノウハウを蓄積してきた。難民は、第三国定住プロセス（空路による移動を含む）、気候、歴史、地理、住宅、教育、受入国の導入・定住プログラム、雇用、その他の公共サービス・社会サービスといったトピックについての情報を受け取る。また、彼らの伝統的慣習の中で、第三国定住受入国で誤解を受けたり障壁となったりする可能性のあるものに対しても説明を受ける。このような慣習としては、女性や子どもの権利に関する文化的規範、ジェンダー間の関係、健康上の問題、受入先のコミュニティから反発される可能性のあるその他の文化的慣行などが挙げられる。

### 7.11.4 渡航文書

難民は出身国が発給する旅券を使用することができないため、他の何らかの形態の渡航文書が必要となる。まれな例ではあるが、旅程、渡航形態、関係諸国の行政上の要件によっては、目的地国の当局が発行した、査証に代わる書状で足りる場合

もある。ただし、通常はより公式な渡航文書が必要であり、第三国定住受入国は渡航を容易にするための証明書を発給することが奨励される。

難民条約および難民議定書の締約国では、難民認定を受けた者は難民旅行証明書を利用できる場合がある。利用可能な旅行証明書が他にないときは、赤十字国際委員会からICRC渡航文書入手できる場合もある。これは、申請者による署名入りの申請書と写真の提出と受領にもとづいて発給される。

## 7.11.5 査証

### 入国査証

第三国定住受入国の中には、UNHCR本部を介してか直接に現地事務所に、査証の発給許可を付託された領事機関がどこであるかを通知する国がある。国内に領事機関が駐在していない場合、UNHCRは受入国に対し、査証に関する指示書を近隣の適当な領事機関またはジュネーブ国連代表部に送達し、UNHCR本部に転送させるよう要請する。UNHCR本部はそれをさらに現地事務所に転送する。

### 通過査証

通過査証が必要なときは、国内のしかるべき大使館から取得すべきである。IOMは、多くの国の政府および航空会社と、通過査証要件の免除に関する特別協定を結んでいる。

### 出国査証

国によっては、認定難民を含む定住者に対し、権限のある当局に対して正式に出国査証を申請するよう求めているところもある。その場合、その国の当局にUNHCRが介入する必要があるかもしれない。

## 7.11.6 渡航費用

渡航の手配と費用については第三国定住受入国が責任を負う。ほとんどの第三国定住ケースでは、渡航費用は受入国が全額負担するか、政府の融資制度にもとづいて拠出される。その他の資金源としては、NGO、IOMが業務する融資制度、一定の場合にはIOMの迅速対応移送基金（RRTF）などがある。

例外的状況下では、UNHCRが資金を負担する場合もある。具体的には、IOMに必要な手配を行う権限を付託し、費用をUNHCRのなんらかのプロジェクトに請求できるようにする場合と、IOMが活動していない場所では、UNHCRが独自に手配を行う場合がある。この場合、UNHCR本部から事前に承認を得なければならない。

渡航の手配は、かならず、必要な出国・入国査証が入手できた後に行うべきである。

## 7.11.7 移送

多くの国では、UNHCRまたは関係の第三国定住受入国に代わってIOMが移送の

手配を行なっている。現地にIOM事務所があるときは、UNHCR現地事務所は、難民の渡航の準備が整い、受入先と適当な受入日時が第三国定住受入国によって確認されしだい、IOM事務所を通じて直接渡航の手配を行うべきである。

UNHCRとIOMの移送部門における協力関係は、指針に関する覚書が作成され、正式なものとなっている。そこに挙げられているIOMの責任は以下のとおりである。

- IOMは、UNHCRの要請に応じ、難民、帰還民およびその他のUNHCRの関心対象者を空路、海路および陸路により時機を失することなく移送する責任を負う（必要な場合の第2次移送を含む）。
- 空路および海路による移送の際には、IOMは、入国管理手続きや通関手続きも責任を負う。
- IOMは前掲の移送業務の費用を負担し、UNHCRはこの資金の必要性についてドナーの認識を確保するよう努める。

- IOMは、UNHCRの要請にしたがって、同行するUNHCRまたは事業実施パートナーの職員に対しIOM料金で商用航空便での職務渡航が行えるよう手配する。ただし、これは、渡航の事務費用に関する合意にしたがうことが条件となる。<sup>50</sup>

特別IOM運賃は、IOMの庇護の下援助を受けているすべてのカテゴリーの人に提供され、航空運賃の相当の割引が可能になるとともに、より多くの手荷物も無料で持ちこむことができる。移送は、個人単位で飛行機の定期便を利用するか、グループで搭乗することによって行われるのが通例である。必要であれば、とくに人の大規模な移動については、チャーター便による移送が手配される場合もある。IOMは、必要に応じ、バス、トラック、鉄道、船による移送を行うこともある。

なお、ピーク期間（通常は休暇シーズン）中は、特別IOM料金による航空券の予約ができないか、少なくとも相当事前に通告しておかなければ取れないおそれがある。特別なケース、とくに飛行機による移動中に難民の医療ニーズに対応しなければならぬ場合には、少なくとも2～3週間前の事前通告が必要である。

「姿を現さなかった」場合、すなわち予約名義者が出発のために姿を見せなかった場合、IOMは直ちに関連のUNHCR事務所に通知するとともに、再予約またはキャンセルを行う。

IOMが駐在していない場合、またはIOMとの取決めが一定の職務に限られている場合、UNHCR現地事務所は以下の任務を担当しなければならない場合がある。

- 現地事務所は、キャンプその他の出発地点から難民が移動するための手配を行わなければならない場合がある。そのために他国への移送が必要なときは、関係する現地事務所は、途中滞在期間を最低限に抑えながら渡航の手配を行なえるよう、相互に連携しながら関係国政府の入国許可を得るとともに、必要であればUNHCR本部とも連携すべきである。
- 難民が必要な旅行証明書および査証を保持して渡航の準備が整っている場合、現地事務所はUNHCR本部の第三国定住部に通知し、IOMジュネーブ本部が適当な便を予約できるようにする。フライトの詳細については、その後、IOMか

<sup>50</sup> UNHCR「移送部門におけるIOMとUNHCR間の協力についての指針に関する覚書(*Guidance Note on Cooperation Between IOM and UNHCR in the Transportation Sector*)」(2000年5月)(内部用) <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/4a54bc020.html>

ら現地事務所、受入国、UNHCR本部に対して連絡される。

- 現地事務所は、難民の出発を確認し、IOM、受入国、UNHCR本部にその旨を連絡する。
- 何らかの理由で予定どおりの渡航ができなくなった場合、現地事務所は、IOM、第三国定住受入国、そして該当する場合は地域第三国定住拠点・事務所／第三国定住部に対し、直ちに連絡する。状況にもよるが、その後、IOMは、渡航を再度予約し、受け入れの準備を進めるため第三国定住受入国に逐次報告するようを依頼されることになろう。



### 基本文献

- UNHCR「第三国定住に関するベースライン標準運用手順 (*Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement*)」(2011年改訂)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>
- UNHCR「第三国定住ケースの再提出に関するガイドライン (*Guidelines on the Resubmission of Resettlement Cases*)」(2011年6月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b6997d2.html>
- UNHCR「移送部門におけるIOMとUNHCR間の協力についての指針に関する覚書 (*Guidance Note on Co-operation Between IOM and UNHCR in the Transportation Sector*)」(2000年5月)(内部用) <http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/4a54bc020.html>

# 第8章





## 第8章 パートナーシップ、連絡調整、メディア関係

### はじめに

難民の第三国定住はUNHCR、国、NGO、国際機関、地域社会、コミュニティに根ざした団体や他の団体間の協力と多様なパートナーシップに支えられている。

第三国定住は、当然にパートナーシップ活動であり、連携を強化することが第三国定住事業の向上につながる。UNHCRが第三国定住を必要とする難民を特定し、ケースを提出する一方、第三国定住は難民を受け入れ、統合を支援するために各国の協力が必要であり、第三国定住という一連の事業を通じてNGOや国際機関が重要な役割を果たす。

報道機関との連携は、支援を動員し、難民の苦境に対する人々の意識を高める有効な手段となりうる。事情をよく分かってくれ、温かく迎え入れてくれる寛容なコミュニティは、統合プロセスにおける他方のパートナーである難民にとって貴重な存在である。

### 目的

本章の目的は以下の通りである。

- UNHCRと政府、NGO、国際機関、その他第三国定住に関わるパートナーとの協力の概要を示す
- 第三国定住の流れにそってこの協力関係の特徴点を強調し、いくつかの重要なパートナーの役割について説明する
- マスコミへの協働関係について指針を提供する

## 本章の構成

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 8.1 第三国定住パートナーシップ               | 385 |
| 8.2 パートナー                       | 386 |
| 8.2.1 第三国定住受入国                  | 386 |
| 8.2.2 非政府組織(NGO)                | 387 |
| 8.2.3 機関間協力:国際移住機関(IOM)         | 389 |
| 8.3 派遣プログラム                     | 390 |
| 8.3.1 UNHCR-ICMC第三国定住人員派遣スキーム   | 390 |
| 8.3.2 サージ・プロテクション・キャパシティ・プロジェクト | 391 |
| 8.3.3 その他の派遣・出向プログラム            | 391 |
| 8.4 第三国定住の流れに沿ったパートナーシップ        | 391 |
| 8.4.1 特定と照会                     | 392 |
| 8.4.2 難民へのカウンセリングと選考手続き         | 393 |
| 8.4.3 健康診断                      | 393 |
| 8.4.4 文化的オリエンテーション              | 393 |
| 8.4.5 移送                        | 394 |
| 8.4.6 受け入れと統合                   | 394 |
| 8.5 アドボカシーと連絡調整                 | 395 |
| 8.6 対マスコミ関係                     | 397 |
| 8.6.1 マスコミへの対応                  | 397 |
| 8.6.2 マスコミとの対応に関するガイドライン        | 397 |
| 8.6.3 難民の経験談                    | 398 |
| 8.6.4 難民を危険に晒すことなくマスコミの関心を引き付ける | 399 |
| 8.6.5 保護志向であること                 | 399 |
| 8.6.6 写真                        | 400 |
| 8.6.7 ソーシャルメディア                 | 401 |

## 8.1 第三国定住パートナーシップ

第三国定住は、その語の意味からしてパートナーシップ活動であり、パートナー間の効果的な協力が必要である。難民が第三国で生活を送れるようにするための資源が限られているなかで第三国定住のニーズが高まっている環境において、こうしたニーズに応じるため協力関係を最適化する必要がある。

第三国定住パートナーとの協力は、第三国定住のニーズを抱える難民の現地での特定と照会から、選考、受け入れと渡航、第三国での迎え入れと社会統合に至る一連の第三国定住の流れ全体に及ぶ。

UNHCRは従来から、様々な活動領域全体を通じた第三国定住の多様化、オペレーションスタンダードの向上、活動のコーディネートの改善といった目標を通して、難民の第三国定住へのアクセスの改善に取り組んでいる。パートナーシップの強化は、UNHCRの政策の最優先事項であるだけではない。保護にまつわる目標を達成し、難民が恒久的解決策に公平にアクセスすることを図るためにも必要なものである。

第三国定住パートナーにとって重要なのは、非常に限られた受入枠を奪い合う状態になっているといった第三国定住プロセスにおける様々な制約や、緊急ケースおよび至急ケースに対して特に注意を払う必要があることを十分理解することである。考慮しなければならないのは、政府やNGOは、自分たちが特に関心を寄せる特定の集団の第三国定住を推進するために介入するかもしれないが、UNHCRは、難民保護と難民に対する恒久的解決策との関連で、状況に汲みべき点があるかどうかという観点から第三国定住を検討しなければならないという点である。

2.1.3でも述べたとおり、第三国定住に関する作業部会（WGR）と難民の第三国定住に関する年次三者協議（ATCR）プロセスは、UNHCR、各国政府、NGO、国際機関が協力して第三国定住の使用を拡大し、問題点を突き止め解決し、将来のための共同戦略と方向性を定めるためのかつてないダイナミックな機会となっている。

### 一次庇護国

一次庇護国は難民の保護や支援をサポートし、UNHCRが難民に対する恒久的解決策の模索を助ける非常に重要な役割を果たす。

受入国は**包括的な解決戦略の策定と実施に協力**することが望まれる。この解決戦略とは、難民の自主帰還、あるいはより重要なこととして自立と地域統合の可能性を広げることと並んで、帰還や統合ができなかった難民に対する**第三国定住プロセス**における**援助へのアクセス**を広げることである。状況によっては、5.4に示した保障措置にしかるべき注意を払いつつも、一次庇護国が、リスクの悪化や特殊なサービスのニーズが生じたことによって将来第三国定住が必要となる可能性のある難民にUNHCRの関心を引き付ける活動に関与することも考えられる。

どのような状況であれ、**面接ミッション**や**選考ミッション**の**入国を許可し**、**出国ビザの発行**など、難民の出国を円滑に進めるには、一次庇護国の協力は不可欠である。

## 8.2 パートナー

### 8.2.1 第三国定住受入国

各国の政府は、効果的な第三国定住プログラムを確立し、維持するという重要な役割を担っている。それには難民が新たな地域社会で統合するためのサービスや支援も含まれる。

第三国定住受入国は、定期的に第三国定住を行う体制を整え、毎年UNHCRから提出される一定数の候補者を検討することに合意している。年間プログラムは定めていないが、そのときどきの事情に応じて第三国定住を受け入れる国や、特定のニーズを抱えた難民を支援する特別な第三国定住制度を維持している国もある。第三国定住受入国はWGRおよびATCRプロセスの正式なメンバーであるが、時々、事情に応じて第三国定住を受け入れている国はオブザーバー国と見なされている。

UNHCRは、以下のような特徴を備えた第三国定住プログラムを確立するよう訴えている。

- 複数年にわたる受け入れを表明している、予算が組まれている、該当性基準が定められているなど、受け入れレベルの点での**予見可能性**
- 特定のニーズを抱えた難民や保護のケースを受け入れるうえで難民保護の恩恵を受ける者の**多様性**
- 緊急のニーズ、新たなニーズ、責任共有の訴えかけに対する**前向きな対応**
- 第三国定住のための難民の選考における難民のニーズ、国籍や民族、宗教、家族の大きさ、その他の要因にもとづく**無差別**
- 特に予算上の制約に関連した国内の検討事項や統合に関連した問題に積極的に取り組む**将来を見越した行動**。政府やNGOは、国内のすべての第三国定住パートナーを主導し、情報提供し、すべてのレベルにおける適切な第三国定住事業の機能確保のための援助を行うという特有の課題を持つ
- 幅広い保護戦略の中で、保護、恒久的解決策、実効的な負担共有や責任共有を実現していくために第三国定住を活用する際の**大局的かつ包括的なアプローチ**
- 出身国への自主帰還または庇護国社会への統合の見通しが立たない長期化した難民状況に対する恒久的解決策を提供する手段として**集団第三国定住を実現する**といった、**第三国定住の戦略的活用**に対する前向きな取り組み

### 地方自治体

第三国定住受入国のなかには、地方自治体が難民の受け入れに直接的な役割を果たし、統合を目的としたサービスをコーディネートする責任を担っている国もある。受け入れを行う地方自治体は、新たに到着した難民のために宿泊施設を探し、必要なサービスの提供を調整し、語学教室や就労準備を含む地域統合プログラムの実現をコーディネートする。

適切な住宅や専門特化したサービスへのアクセス、雇用の機会など、地方自治体の**対応能力や態勢**が第三国定住プログラムの実施に大きな影響を及ぼす国もある。地方自治体の取り組みは、これらの国の統合政策とその実施の基礎を作る。したがって、地方自治体が第三国定住に取り組む支援の体制を作り、維持することは、難民の地域統合を成功させる鍵である。

## 8.2.2 非政府組織(NGO)

### UNHCRのNGOパートナー

NGOは、UNHCRのパートナーで唯一最大の団体である。UNHCRの関心対象者の基本的ニーズを満たすうえで重要な役割を果たす。UNHCRがNGOと協力するにあたって次の2つの提携形態がある。

#### 事業実施パートナーシップ

UNHCRの財務規定に沿った正式なプロジェクト契約にもとづいて難民を支援する特定のサービスを実施するNGOにUNHCRが財政援助を行う提携協定。これらの機関の75%は地元や国の機関である。

#### オペレーション上のパートナーシップ

UNHCRからの財政支援をとまなわないUNHCRとNGOとの自発的で緊密な連携

NGOは、第三国定住のサポートにおいて庇護国と第三国定住受入国の両方で重要な役割を果たしている。NGOパートナーは、事業実施、事業の人々への周知、提言などの分野で以下のような幅広い活動に携わっている。

- 共同計画立案と情報共有
- 法的援助とカウンセリング
- 難民やより広いコミュニティに対する情報発信
- 第三国定住を含めた保護介入を必要としている難民の特定
- 第三国定住ケースの取りまとめとUNHCRへの検討付託
- 子どもの最善利益認定など、各種アセスメントの実施
- 専門特化したサービスの提供
- 難民の選考と第三国定住受入国への移送
- 出国する難民に対する文化的オリエンテーションの実施
- 第三国入国後の受け入れ・統合プログラムの実施
- 難民を受け入れる地元当局やコミュニティに対する研修や能力開発の実施

UNHCRは従来から第三国定住活動の一貫として、短期協定やNGO職員へのUNHCR活動への派遣など、NGOとの連携を強化している。

第三国定住プログラムにおけるNGOの役割や機能は、国によって異なる。多くの場合、NGOは難民、UNHCR、第三国定住受入国の政府やコミュニティの間で連絡役の機能を果たす。第三国定住受入国の中には、ケースの取りまとめや出国前手続きから、入国後の受け入れや統合に至るまでNGOを深く関与させている国もある。計画立案、選考ミッション、書類審査にNGOが関わっている国もある。

NGOや地域ボランティアの働きによってはじめて一般の人々は難民やUNHCRの活動に触れる。NGOの活動のこうした側面は、資金集め、様々な難民グループの権利擁護活動、広報機能の遂行に好ましい影響をもたらす。

UNHCRやNGOは、難民の保護や支援を充実させる創造的なパートナーシップを模索し、具体的な活動や事業、プログラムを発展させることが望まれる。強固な関係を支え、推進していくために、UNHCRとNGOは「第三国定住の実務的協力のためのUNHCR-NGOツールキット<sup>1)</sup>」を作成した。このツールキットは、UNHCR事務所が第三国定住分野にNGOパートナーを関与させるやり方の一貫性と予測可能性を

高めることにも役立つ。

### 第三国定住の実務的協力のためのUNHCR-NGOツールキット

第三国定住パートナーシップについて意見を交換し、優れた実践例を共有するための資料集

#### 同ツールキットの特徴

同ツールキットは、UNHCRとNGOが第三国定住に関するパートナーシップと協力を強化するための資料集である。これは、オペレーション上の活動、コミュニティへの事業周知活動、情報共有、計画立案や政策提言、地域社会への受け入れや統合といった様々な分野でUNHCRやNGOが協力するための実用的指針をまとめたツール集である。これは、ベストプラクティス（最良の慣行）を考案し、過去の努力から学ぶための過去と現在の協力活動の事例集でもある。ただし、このツールキットは、「ハウツー」本のようなマニュアルではなく、段階ごとの指針を示すものでもない。有用なツールを集め、共有することに徹している。

#### ツールキットの目的

同ツールキットの目的は、現在実践されている協力やベストプラクティスに潜む可能性に対する認識を高め、第三国定住に取り組むパートナーシップ強化を支援するツールを提供することにある。UNHCRとNGOは、第三国定住を含めた解決策を必要とする難民を特定するため協力を強化させることが重要であることを理解している。また、都市部、キャンプ、その他の活動文脈を含め、地域間、国内でバランスのとれた保護を実現する必要性をよく認識している。能力や資源が確保できないなど、保護における欠落を埋めるためには、こうしたパートナーシップが必要である。

#### ツールキットの使用者

UNHCR現地事務所、関心のあるNGO、政府がこのツールキットの情報を使用し、またそれぞれの経験を提供することが推奨される。難民をはじめとする保護や恒久的解決策を必要とする人々への保護や支援を向上させる活動や事業、プログラムの可能性を共同で模索し、具体化することをわれわれは奨励している。

#### ツールキットの利用方法

このツールキットは第三国定住の協力に関するアイデアを交換するための知識の宝庫である。<http://www.unhcr.org/ngotoolkit>で閲覧が可能である。NGOやUNHCRの職員は、このツールキットを第三国定住オペレーションの様々な文脈で活用できるよう、自分たちからも関連する資料（テンプレート、ツール、フィールド事例、ツールに関するコメント）を提供することが推奨される。

<sup>1</sup> このツールキットは、UNHCR、ユダヤ人移民支援協会(HIAS)、マベンド・インターナショナルが、他のNGOからの意見を参考に合同で開発した。

### 8.2.3 機関間協力:国際移住機関(IOM)

国際移住機関 (IOM) に付託された任務において、難民や国内避難民を含め、支援を必要とする移住者に人道的支援を与えることは重要な位置を占めている。その意味でIOMは、UNHCRの必然的なパートナーといえる。

両組織の連携は古く、両組織は協力して、統合した政策や国境を超える移動に対する包括的アプローチを普及させ、様々な分野において協力モデルを作り上げてきた。<sup>2</sup>

IOMは1951年にブリュッセルで設立された。IOMは、国際的移住援助を必要とする人々の整然とした移住を実現し、移住分野で政府と国際組織の協力を促進することを目的としている。IOMの提供できるサービスには、出国前の予備スクリーニング、カウンセリング、渡航に必要な文書の確保、健康診断、トレーニング、移送、到着後の受け入れや統合などが含まれる。

IOM憲章は、IOMは、正規のルートを通して、人としての権利と尊厳を保障する形で行われる人の移動は、移民と社会の相方に利益をもたらすと原則にしたがって活動することを謳っている。IOMは、移住の実務上の困難を解決するのを支援し、移住問題に対する人々の理解を深め、移住を通して社会と経済の発展を促し、移民の人間としての尊厳と福利が実際に尊重される社会の実現をめざして活動している。

IOMとUNHCRの了解覚書<sup>3</sup>は両組織間の体系だった協力活動を進めることを目的としている。この合意をもって、両組織は、それぞれの広く認められた専門知識に立脚し、実務上の協力関係を構築することをめざしている。

IOMは、第三国定住を支援するため、常にUNHCRと緊密に協力してきた。その協力は、主として渡航分野での協力であるが、語学研修や文化的オリエンテーションの提供という場でも行われてきた。これらは、統合成功の基盤となるものである。また、難民家族の再統合促進でも重要な役割も果たしてきた。

<sup>2</sup> 1つの例は、IOMとUNHCR共同の内部参照ツール「人身取引された人々の保護を促進するための標準運用手順の策定(Developing Standard Operating Procedures to Facilitate the Protection of Trafficked Persons)」(2009年12月)(内部用)の作成である <http://swigea56.hcmet.ch/refworld/docid/4b5876442.html>

<sup>3</sup> UNHCRとIOM間の協力に関する1997年5月27日了解覚書UNHCR/IOM/39/97-FOM/44/97。この文書は両機関の関係を律する協定であり、世界中でのUNHCRとIOMの活動の相補性を達成するための幅広い枠組みとなっている。UNHCR「国連難民高等弁務官と国際移住機関間了解覚書(Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration)」(1997年5月15日) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31a70.html>

## 8.3 派遣プログラム

UNHCRは、従来から第三国定住活動において、「協力機関職員」として派遣される職員に頼っている。UNHCRは、NGOの職員をUNHCRのオペレーションに受け入れることで、UNHCRの保護実施や第三国定住活動の能力を強化できる。UNHCR現地事務所へ派遣あるいは任命される職員は、最も脆弱な立場にいる難民の特定、第三国定住ニーズの評価、第三国定住ケースの取りまとめを支援している。また、多くの派遣職員は、難民認定、児童保護（子どもの最善利益認定の実施など）、女性や少女、暴力のサバイバーへの支援などに専門知識を有している。

これらの人員派遣協定で最も傑出した事例は、UNHCR-ICMC第三国定住人員派遣スキームである。第三国定住オペレーションは、国際救援委員会（IRC）が運営する保護要員リストにもとづく派遣や、マベンド・インターナショナル（後にRefugePointと改称）のような組織とUNHCRが結んだ派遣協定からも恩恵を受けている。

UNHCRに協力し、第三国定住派遣協定を締結することを検討しているNGOは、UNHCR本部の第三国定住部に連絡を取っていただきたい。派遣に関心がある個人は、適切な機関に連絡を取るべきである。

### 8.3.1 UNHCR-ICMC第三国定住人員派遣スキーム

1998年以来ICMCは、UNHCRと提携し、世界各地で難民保護、第三国定住を通じた恒久的解決の実現に取り組んできた。UNHCR-ICMC第三国定住人員派遣スキームが運営する派遣要員登録簿のうち300人以上の高いスキルを持った専門職員<sup>4</sup>が現役として活動しており、このスキームは、UNHCRが提携する最大の陣容を誇るパートナー組織であり、アフリカ、アジア、ヨーロッパ、ラテンアメリカ、中東のUNHCR現地事務所での第三国定住活動の支援に重要な役割を果たしている。また、これによって第三国定住を必要とする難民として特定され、候補者として受入国に提出された者の数は目に見えて増加している。

2010年にICMC派遣職員が面接し評価を行った難民の数は8万人以上に上る。そのうち5万5000人以上の人々が第三国定住の候補者として受入国に提出された。UNHCRの第三国定住を高めることとともに、この派遣スキームは、NGOとUNHCR間の専門知識のいっそうの交流とキャパシティ・ビルディングを可能にする。多様なバックグラウンドを持つ専門職資格を有する人々が、UNHCR現地事務所へ一時的に出向することで、UNHCR第三国定住プログラムがどのように機能するか理解を深めることができる。またUNHCRも、第三国定住受入国でのコミュニティ活動を基盤に働く人々の経験や、自国の行政機関で働いたことのある人々の経験から恩恵を受けることができる。

<sup>4</sup> 登録総数は500人以上に及ぶ。

### 8.3.2 サージ・プロテクション・キャパシティ・プロジェクト

国際救援委員会（IRC）は、UNHCRとの共同事業として、サージ・プロテクション・キャパシティ・プロジェクトを運営している。300人以上の適格な保護プロフェSSIONALが現役の派遣要員として登録しているIRCは、保護全般、無国籍者への対応、庇護国社会への統合、恒久的解決策、性暴力への対応と予防といった分野へのUNHCRの要員投入能力を強化している。派遣職員は、現場ですぐに活用することができる保護スキルや知識を有している。これは一時的、突発的に職員の需要が増したとき、プロジェクトが対応できるようにするものである。

### 8.3.3 その他の派遣・出向プログラム

これら以外にも、UNHCRの第三国定住の職員配置ニーズを支援するためのパートナーシップ協定が考えられる。

たとえば、アフリカからの第三国定住を進めるためのパートナーシップ協定にもとづいて、マペンド・インターナショナル（後にRefugePointと改称）の職員が、様々な期間にわたって、UNHCRの現地事務所に派遣されている。この「エキスパート・オン・ローン（専門家貸出）」と呼ばれるこの制度は、第三国定住が必要な特定の人々に接触することあるいは第三国定住実施能力が限られている地域で実施能力を一般的に高めることを目的とした、対象を絞り込んだプロジェクトを実施している。

## 8.4 第三国定住の流れに沿ったパートナーシップ

パートナーシップは、実施能力や資源が確保できないといった、保護の欠落を埋める手段であり、難民のニーズに応える一貫した補完的アプローチを強化することでこうした障壁を緩和することができる。第三国定住の全体の流れを通してのUNHCRとNGOのパートナーシップのこうした認識は、UNHCR内やNGOには固有の専門知識が存在すること、そして難民の恒久的解決策を模索するうえでUNHCRとNGOが健全性、客観性、プロフェSSIONアリズムに対する懸念を共有していることを再確認するものである。

第三国定住協力は、すでに締結されている実施協定に取り込むこともできる。また、UNHCRとNGOが締結するオペレーション上のパートナーシップあるいは事業実施パートナーシップの基礎とすることもできる。

## UNHCR-NGO ツールキットが提案する創造的パートナーシップ例

UNHCR-NGOツールキットを通じて提案されている創造的パートナーシップの例として、以下のUNHCR-NGOの提携分野の実践的な協力を挙げることができる。これらのパートナーシップは、難民保護と第三国定住の実現に有効であり、この両方を相互に強化することがこれまでの経験で実証されている。

- リスクが高まった状況にある難民または特定の保護介入が必要な難民の特定と照会においてUNHCRとNGOの両方が参加するオペレーション上のパートナーシップと事業実施パートナーシップ
- 第三国定住プロセスを支援するパートナーシップ（たとえば心理社会的評価を行い、子どもの最大利益認定を支援するなど）
- 第三国定住を検討してもらうためにUNHCRに難民を付託する活動へのNGOの参加

第三国定住に関する実践的協力に関するUNHCR-NGOツールキットの詳細は8.2.2を参照のこと。

### 8.4.1 特定と照会

UNHCRとNGOは、第三国定住を含めた保護解決策が必要な脆弱な難民を特定するためにパートナーシップを強化することが重要であることを理解している。本ハンドブック5章は、外部付託パートナーの関与など、特定ツールと特定手法について解説している。

状況によっては、NGOがUNHCRオペレーション上のパートナーとして、参加型アセスメントに協力する場合もあれば、事業実施パートナーとして第三国定住を必要としているケースのスクリーニングを行う場合もある。提携すべき活動分野としては、合同研修や参加型アセスメントまたは「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」を活用した評価への関与、統合された照会メカニズムや手順の整備による第三国定住を含め保護が及ぶ範囲の拡大と健全性の強化、そのような特定手法と個別ケース・マネジメントの連関の構築などが考えられる。

NGOは、支援を必要とする難民に対するカウンセリングサービスも提供している。多くのケースにおいて、このサービスがあることで、UNHCRの活動を、都市部に暮らす多様な少数の難民集団にまで行き渡らせることができる。

また他の状況では、キャンプに住む難民集団の中の特定のグループが、民族的バックグラウンドや社会構成、宗教のつながりにもとづく第三国定住のニーズを有していることが特定されることがある。このような場合、NGOは、潜在的な第三国定住ケースの早期評価と特定、第三国定住書類の作成に必要な文書の手配において、現地事務所職員を助けることも可能である。NGOが集団手法の第三国定住プロセスを支援することもありうる。

### NGOの直接照会

第三国定住受入国は、UNHCRから提出された事例を通常最優先するが、UNHCRの提出した事例と並行して他のグループの第三国定住の手続きをし、認める国もある。こうしたグループや個人は、直接NGOの照会を受けることがある。こ

のような状況では、UNHCR、関連のある第三国定住受入国、NGOは、効果的な情報共有、全体的な保護・解決戦略への適合、照会や選考におけるオペレーション上の一貫性と効率性を確保することが望ましい。

該当性基準や受け入れの要件は、第三国定住受入国が決定するものである。第三国定住ケースの手続きや予備審査の支援に携わるNGOは、この点で法律や規制の拘束を受ける。個々の国の第三国定住プログラムの詳細は以下のサイトのカントリー・チャプターで閲覧可能である。<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

## 8.4.2 難民へのカウンセリングと選考手続き

第三国定住の基準に該当すると思われる難民に対するカウンセリングや支援を強化するためにUNHCRの現地事務所は、多くの場合NGOとよい協力関係を築けるだろう。アメリカ合衆国をはじめ、第三国定住受入国の中には、第三国定住の資格を有するか入国管理局が決定する前に、予備審査や手続きでNGOを活用している国がある。こうしたNGOの役割は、UNHCR現地事務所の働きを強化することができる。多くの場合、個々のケースや難民グループについてUNHCR現地事務所とNGOの間で密接な協力を築くことができる（アメリカで第三国定住に取り組んでいるNGOは第三国定住支援センター（以前はオーバーシーズ・プロセッシング・エンティティと呼ばれていた）である。



個々の国の第三国定住プログラムの特性を理解し、UNHCRが第三国定住の必要があると判断した難民たちのために働きかけを行ううえで、UNHCR現地事務所がNGOや政府の外交の代表（大使など）と密接に協力することが重要である。自国政府から予備審査や手続きを委託されたNGOは、それぞれの役割を通じて、個々のグループや個人のための働きかけを行うことができる。

## 8.4.3 健康診断

第三国定住難民を受け入れるほとんどの国でなんらかの医学的検査や書提出要件を課している。こうした国との協定に基づいてIOMは他の医療当局から渡された文書の検討や審査を行い、必要に応じて医療専門職の同行も手配する。

## 8.4.4 文化的オリエンテーション

難民の出国前に文化的オリエンテーション教室を実施するため、第三国定住受入国は、IOMやNGOと頻りに協力をする。授業の長さや提供される情報、訓練は第三国定住受入国やそのときの状況によって異なる。詳細は7.11.3に述べてある。個々の国の第三国定住プログラムの詳細は以下のサイトのカントリー・チャプターで閲覧可能である。<http://www.unhcr.org/resettlementhandbook>

## 8.4.5 移送

難民の移動の責任は一義的にはIOMが負う。IOMは、世界規模で航空産業との特別な航空運賃協定を締結している。こうしたIOM特別運賃割引は、IOMの後援で支援を受けるすべてのカテゴリーの人に適用され、航空運賃の大幅な減額が可能であり、より多くの手荷物も無料で持ちこむことができる。

渡航が、現在実施されている第三国定住オペレーションの枠組みで手配されない場合は、IOMが維持している移住援助スキームの下、割引料金で航空券を調達できる選択肢があることを本人に伝えるべきである。このようなスキームの下で、特に出発前や移動の調整手続きを通して、IOMは支援を必要とする難民や他の人々を助ける。

移送は、個人ベースやグループにスケジュールの決まった航空便を提供するのが通例であるが、チャーター便を手配することもある。IOMは、必要に応じてバス、トラック、電車や船での移動を手配することもありうる。<sup>5</sup>

## 8.4.6 受け入れと統合

NGOは、UNHCRの第三国定住政策を人々に知らせる活動、UNHCRの第三国定住の目標や政策、実務についての人々の理解を深める活動にも積極的に関与することもできる。このよい例となるのが、ヨーロッパ難民基金（ERF）が資金を拠出して行われている「IOM・UNHCR・ICMC合同プロジェクト—EU加盟国やその他の関係者の実務協力を通じたEUにおける第三国定住の促進」である。この共同プロジェクトは、到着した難民の受け入れと統合にまつわる対応能力を強化し、到着前と到着後の連携強化の観点から関係者間の協力を改善するため、EU加盟国10カ国の市民団体や市町村との協力関係の伸張を意図したものである。

### 第三国定住受入国の難民に対するNGOのサービス

多くの第三国定住受入国では、到着した難民にNGOがおもにサービスを提供している。それらのサービスの財源は、受入国政府かNGOが独自に募った地元の資金である。各国の社会福祉サービスの制度によって多少違いはあるが、NGOの難民に対するサービスは、住居、語学研修、就労に関するサービスを含め第三国定住難民のニーズを包括的にカバーしているといえる。NGOは通常、難民に対するカウンセラー役を果たし、特定のコミュニティと協力しあったり、それらのコミュニティ出身の職員と契約して同一言語による支援や文化の違いに配慮した支援を提供したりする。

NGOは、定住した難民に、ボランティアの協力や私的な直接の寄付を手配する。このような貢献は、第三国定住受入各国の難民に対するサービスへの付加価値といえる。これらの指導員、仲間、受け入れ施設の責任者、異文化通訳、保証人などが提供する支援のレベルは定住先の国やコミュニティによって様々である。

<sup>5</sup> UNHCR「移送部門におけるIOMとUNHCR間の協力についての指針に関する覚書(*Guidance Note on Cooperation Between IOM and UNHCR in the Transportation Sector*)」(2000年5月)(内部用) <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/4a54bc020.html>

最も重要なことは、NGOは難民の第三国定住に金銭的、物質的な貢献をするだけでなく、難民や家族が統合のために必要な新たな友人や知人をつくる支援もすることである。このような調整は、難民や家族のニーズを満たすために宗教団体、コミュニティ団体、企業団体の地元資源を活用して行われる。

加えて、NGOは、文化に敏感な精神衛生や専門的な適応サービスの最先端にもいる。専門家協会、大学、病院、保健センターと密接に協力することで、NGOは難民の特定のニーズ（たとえば拷問やレイプなどによるトラウマ）を特定することをめざす。場合によっては、こうしたサービスは無料で提供されたり、段階的に安くしたり、政府や非政府によって資金援助を受けたりする。UNHCR現地事務所は、特定の難民の特別な精神衛生や医療ニーズに関して不明な点があれば常に本部と相談しなければならない。

就労に関する研修サービスを主としてNGOが担っている第三国定住受入国もある。新たに定住した難民を労働市場における重要な資源として位置づける大小の企業と直接提携するまったく新しいサービスが次々に登場している。難民に労働市場に早く参加させるためのインセンティブを整備している第三国定住受入国もある。UNHCR現地事務所は、難民たちに対して、仕事があるならレベルを厭わず労働市場に参入する、たとえ彼・彼女らが受けた職業訓練や取得した資格よりも低いポジションであっても早期に就職することが強く期待されていることを難民に伝えるべきである。

NGOは、定住した難民がまだ海外に住む家族との再統合を支援するために政府とも協力しあう。この分野におけるNGOの実務は国によって非常に異なり、家族との再統合においてNGOは第三国定住受入国の法律や規制の拘束を受けることになる。特に、通常の移民や第三国定住の手続きの範囲外にある特別なケースに関しては、一時的な保護戦略、特別な「在留許可」プログラム、その他人道的入国許可の形態でNGOは家族との再統合を促すことができる。こうした事例が浮かび上がった際、第三国定住受入国のUNHCR事務所と連絡を取り、NGOネットワークに働きかけるべきである。

## 8.5 アドボカシーと連絡調整

### 難民のためのアドボカシー

多くの第三国定住受入国では、NGOは、政府、公的機関、その他の組織とともに、難民保護と支援の拡大を訴えるアドボカシーの最前線に立っている。これは、NGOが自身の活動領域やコミュニティで特定のUNHCRの関心対象難民グループのためにときどき行う地位向上のための提言活動において明らかである。アドボカシーは、コミュニティとの緊密な関係があるか、出身国との歴史的なつながりがあるために関心を集める難民グループのために公的教育キャンペーンの形を取る場合もある。また、NGOは、もっと幅広くケースの許可入国決定や迅速な移動を促すために政府高官や政治家に働きかける。

多くのNGOは、保護を必要とする特定のグループを含め、難民のためにロビー活動に従事している。国によってロビー活動は異なるが、多くの場合は、難民のニーズに応じて活動する献身的な活動家による広範な草の根ネットワークが関与してい

る。

また、特定の個人や家族の第三国定住を迅速化させるために、公的教育の手段や政府高官との接触を使う特定の難民のための個々のケースワークという形のアドボカシーもある。

NGO、議員、難民家族、弁護士、第三国定住受入国の一般市民はすべて、その国を担当しているUNHCR事務所を通してUNHCRのオペレーションとの意思疎通を図ることが推奨される。各UNHCR事務所の連絡先は<http://www.unhcr.org>に列挙している。



第三国定住受入国でのアドボカシーは、政府に対し難民支援や第三国定住活動のために十分な資金を提供するよう働きかけるNGOの努力においても見られる。これには、UNHCRが挙げる予算ニーズ全体への支援や、難民へのサービスに重点を置いた国の社会サービス予算への支援なども含まれる。

場合によっては、NGOによるアドボカシー活動には特定の法律に賛成あるいは反対するロビー活動も含まれることもある。それによって難民保護の原則や難民申請者の規定を促進することをめざす活動である。そのような立法は国家的な性質がある可能性もあるが、政府が法律や執行を調和させようとして、地域的、国際的な意味合いがある可能性もある。

NGOは受け入れ基準、優先事項と定員に関する政策策定でも重要な役割を果たす。多くの政府は政策策定においてNGOとの密接な協力関係を維持し、新しいプログラムや第三国定住戦略を設計し実行するためにNGOの専門家と相談をする。同じようにNGOは、定住（統合と適応）サービスの提供や、難民が新たな生活を始め新しい社会の生産的構成員となるのを支援する統合・適応プログラムをコミュニティレベルで構想する活動でも最前線に立っている。

UNHCRは、第三国定住ニーズが存在することを広く訴え、公的な教育や必要な情報ニーズを満たすために頻繁にNGOと協力している。

現地事務所職員は、アドボカシーに対するこうしたニーズをUNHCR本部や第三国定住受入国のUNHCR事務所とうまくコーディネートする必要がある。<sup>6</sup>同様に、現地事務所とロビー活動を行うNGOの要求は、UNHCR本部とその他適当な現地事務所とコーディネートし、相手とのコミュニケーションが効果的で状況に即したものになるようにしなければならない。



<sup>6</sup> 以下のUNHCR事務所は第三国定住受入国を担当している。キャンベラ地域事務所(オーストラリアとニュージーランドを担当)、ブラジリア支部事務所(ブラジル)、ブエノスアイレス地域事務所(アルゼンチン、チリ、パラグアイ、ウルグアイを担当)、ワシントン地域事務所(アメリカ合衆国)、オタワ支部事務所(カナダ)、ストックホルム地域事務所(デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン担当)、ロンドン支部事務所(イギリス)、ダブリン連絡事務所(アイルランド)、ハーグ連絡事務所(オランダ)、支社バリ(フランス)、支社マドリッド(スペイン)、ローマ地域事務所(ポルトガル)、ブダペスト地域事務所(ブルガリア、チェコ共和国、ハンガリー、ルーマニア)、東京支部事務所(日本)。

パリナック（パートナーシップ・イン・アクション：PARinAC）の精神に立つことにより、UNHCRとNGOは、国際的な難民保護ニーズ、難民危機の地域的解決策、第三国定住を必要とする特定の難民グループのための恒久的解決策に取り組む活動を効果的に推進できる。<sup>7</sup>

多くの国で、第三国定住活動に取り組むNGOその他のNGOは、それぞれの活動と市民の意見をコーディネートするために上部団体やネットワークを通して助け合いながら活動している。UNHCRは、それぞれの第三国定住受入国の中で、この上部団体や個々のメンバーにも頻繁に協議している。

## 8.6 マスコミ関係

### 8.6.1 マスコミへの対応

報道機関は、支援を動員し、難民の苦境に対する一般の意識を高めることができる効果的な媒体である。UNHCRは支援者と意思疎通を図り、UNHCRの理念を広めていくために最も人気のあるオンラインツールを使用している。Twitter、Facebook、YouTube、FlickrなどでUNHCRの活動のやりとりをみることができる。

効果的に使われれば、メディアとの連携は、難民に対する市民や政府の支援に対し好ましい影響を及ぼすことができる。また、UNHCR自体、UNHCRが懸念する難民保護上の問題点、UNHCRが付託されている任務について理解を広めることができる。そしてそれが、難民関連事業に不可欠な資金が一挙に集まるきっかけとなる場合もある。しかし、メディアを煽り、世間の注目によって難民個人や彼・彼女らの家族の生活が危険にさらされないように注意する必要がある。難民の第三国定住では効果的にメッセージの発信を行うことが重要な要素である。

### 8.6.2 マスコミとの対応に関するガイドライン



マスコミからの問い合わせは、広報担当が一般に取り扱うが、UNHCR広報の政策は、職員の担当分野に関して記者に話すことを認め、奨励している。事務所長や担当責任者と緊密に連絡をし、第三国定住活動のメディアへの関心に対応しなければならない。場合によっては、特に個人が危険にさらされる場合、世間の注目を集めることが適切ではない場合もある。将来どのような影響が起こるか懸念がある場合は、UNHCR本部の広報部門と協議すべきである。

「UNHCR マニュアル」10章7項「現地職員のためのマスコミ対応に関する一般的ガイドライン」（UNHCR イン트라ネットで閲覧可能）ではメディアと相互関係を持つ際に役立つ一般的なガイドラインや気を付ける点を載せている。以下のようなものが挙げられる：

<sup>7</sup> パリナック・オスロ宣言および行動計画勧告32は、UNHCRに現場で第三国定住NGO、その他のNGOと協力すること、特に各国政府が定めた第三国定住定員を増やすために協力することを要求した。「パートナーシップ・イン・アクション（PARinAC）オスロ宣言と行動計画（Partnership in Action（PARinAC）, Oslo Declaration and Plan of Action）」（1994年6月9日）<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68f3d.html>

- 自分らしく、リラックスして、親しみやすく：プロ意識をもって落ち着く。
- UNHCRの活動の性質上避けられない問題や困難に対して開かれた態度で接し、間違いは素直に認める。
- **事実にもとづく**：これまでのパートナーに接するのと同様に、活動や人道的なニーズに関する事実や数値を提供する。直面した問題や乗り越えた努力も率直に話す。
- **正確性**：質問に対して分からない場合は分からないと答え、ジャーナリストにフォローアップをすると提案し、その後返答する。
- **柔軟性**：例外を認めて欲しい場合やそれが必要な場合はあるが、インタビューは一般的には録音されるべきである。属性、背景、詳しい背景に関するインタビューはめったに行われるべきでなく、行う際は細心の注意が必要である。
- **興味を抱かせるように**：事実を述べるといっても、退屈するように話す必要はない。人間の色鮮やかな物語を加えることで、無味乾燥な事実や統計もいきいきする。
- 同僚や他の国連組織、NGOの批判をせず**ポジティブ**になる。
- **賢明**に、かつ常識を使って、センシティブな話題や政治的な問題は、責任ある政府高官に任せ、特別な分野や直接責任のない分野は、担当する同僚に任せる。政治的な判断は下さない。
- **保護志向**で：難民の名前や個人的なデータを使う際は用心する。暴力、性暴力からのサバイバーや子ども（特に親のいない子ども）に対しては特別な配慮をする。出身国や、逃亡国にまだいる家族の危機に関して十分注意を払う。
- **会話を円滑**に：専門用語や業界用語の使用を避ける。一個人として、人柄好く。インタビューしている人を直接みて、名前を1、2回呼ぶ。
- あなたの発言はより短い発言や引用、抜粋として縮められることを考慮に入れ簡潔にする。
- **注意**：脇道にそれたり、メディアと口論したり攻撃をせず、インタビュアーに自分が発言していないことを発言したことにさせない。
- **服装や背景に気を付け写真うつりをよくする。**

上手な広報のためにはジャーナリストとの良い関係が重要である。ジャーナリストには保護の懸念や難民がインタビューされることで起こりうるリスクに関して事前に伝えなければならない。キャンプ訪問には基本的なルールがなければならない。しかし、訪問を断る際や、ルールを作る際には注意が必要である。UNHCRが何か隠し立てをしているという印象を与え、メディアにより否定的な関心をもたれることにもなりかねない。

### 8.6.3 難民の経験談

報道機関の性質上、事実や数値に関心があるのと同様に、個人的な経験談の詳細に興味がある。難民の個人の話に焦点を当てれば、その難民や、UNHCR、第三国定住活動にとってもためになることである。こうした関心は非常に大きな利点となりうるが、保護上の考慮については慎重な取扱いが必要な場合もある。

第三国定住活動は、難民個人を、混雑した難民キャンプ、都会の苦しい生活や拘束された場所から、一次庇護国の危険や苦痛、困難のない安全な第三国に移すこと

である。多くの国、特に主要な危険地域から離れており、直接庇護希望者を受け入れることがほばない先進国では、第三国定住活動を行う人と第三国定住難民との連絡は、難民問題やUNHCRとの事実上唯一の接触である。政府の代表の言葉を借りれば、第三国定住は「UNHCRへの窓」である。これに沿った関心と呼ばなければならない。この「窓」を通して正確でポジティブな見方をしてもらえるようあらゆる努力をしなければならない。

#### 8.6.4 難民を危険に晒すことなくマスコミの関心を引き付ける

難民個人の問題を公にすることで起こりうるリスクを最小化させるため、あらゆる機会を通じて、ジャーナリストが特定の情報の秘密を守るよう働きかける必要がある。また、ジャーナリストは個人が特定できてしまうような個人の身元情報や詳細を流出することがないように注意しなければならない。たとえば出身国での難民の政治的な活動やその活動が起きた日にちや場所を言及しないことである。写真は、物語を補うものだが、難民に情報を伝えたくて、合意がなされなければ載せるべきでない。

#### 8.6.5 保護志向であること

第三国定住は難民個人のケースを扱うので、この情報やメディアを扱う際には保護志向であることが大切である。UNHCRの最優先事項は難民個人の保護である。難民個人がUNHCRに提供した個人的な体験は、UNHCRだけが知り得た情報である。難民が情報を与えられたうえで自由な選択肢として、個人情報流すことに合意しない限り、UNHCRの許可を得ていない者と共有されるべきではない。

難民の話の中の詳細な個人情報を公にすることは、出身国にまだ滞在する関係者や当該難民の家族の立場を危うくする可能性があることを意識することが大切である。その個人情報はたとえば難民の名前、性別、家族の状況、出身の村や町、政治的な活動である。庇護国において、あるいは難民が避難を決意した場合には、出身国の当局による報復措置が行われる危険性が高まる可能性がある。保護官と緊密に連携することで、こうした潜在的危険性の意識を高めることができる。

もしメディアが難民の話ハイライトするようなインタビューを要求した場合、難民に対して以下の点が守られる必要がある。

- インタビューの目的や、想定される影響に関する十分な相談
- インタビューを断る権利があることの伝達
- 仮名を使ったり、個人を特定できないようにしたりする権利があることの伝達（例：注目度の高い事件に関わった者、性暴行のサバイバー、出身国でまだ暮らす家族を心配する者）
- 気分がよくない場合、回答を拒否したり、インタビューを中断したり権利があることの伝達

彼・彼女らが暴力、レイプ、拷問、その他の残虐行為の体験を語る前に、難民や難民の家族の精神的・心理的な健康に対して注意深く配慮する必要がある。体験を共有してくれる個人の安全と最善の利益に最も関心を払わなければならない。難民が望めば、メディアのインタビューでUNHCRの職員も同席することを申し出る。難民の子どもたちは、とくにトラウマを経験している場合、メディアにインタビューを思いとどまらせることも必要である。



出来あがった記事が好ましくなかったり、不正確であったり、ジャーナリストが明確に伝えた基本ルールに則っていなかったりした場合、関係ジャーナリストや編集者に直ちに抗議してはならない。事務所の代表やUNHCR本部の広報部にできるだけ早く伝える。

## 8.6.6 写真

写真は、難民の経験を最も力強く伝える手段の一つである。しかし、撮影対象の難民には特別な配慮が必要である。トラウマを抱いたり、安全でないと感じたり、単に写真を撮られたくないと感じるかもしれない。

難民に対しては繊細に接し、写真を撮る際は常に許可を求める。拒否をしてもいいことも伝える。ボディランゲージには敏感でなければならない。許可を得ても、居心地がよくなさそうであれば写真を撮らない。

### 繊細で機密性を守った撮影技術

- フラッシュをたかない。
- 近くではなく、遠くから撮る。
- 撮影回数を限る。
- 屈辱的、搾取的な撮影は避ける。
- 難民には焦点をあてず、UNHCR職員に焦点をあてることを考慮する。
- 照明を使う（バックライト、影やシルエットを使うことで顔を隠すことができる）
- 撮影対象者の一部を見せる創造的な撮影手法を使う（顔を写さずに感情を伝えることができる）。
- 手、足、姿勢等に焦点をあてる。

このようなアプローチをとるには、よい写真を撮る技巧が必要である。腕のよいプロの写真家を起用することを考慮し、UNHCRの写真編集者に連絡を取り支援を求める。

### 8.6.7 ソーシャルメディア

Twitterを通して、UNHCRは最新のニュースについて議論し、難民に関する会話に参加し、UNHCRの現場の洞察をフォロワーに伝える。UNHCRをフォローし、UNHCRの活動に関する議論への参加は次のURLから可能である。[www.twitter.com/refugees](http://www.twitter.com/refugees)

UNHCRのFacebookページは、UNHCRのオンライン・コミュニティの中心である。UNHCRのニュースフィードの定期購読は次のURLから可能である。[www.facebook.com/unhcr](http://www.facebook.com/unhcr)

Flickrは誰もが画像をアップロードし、共有できる写真共有サイトである。UNHCRは非営利組織の中でも最も人気のあるアカウントの一つとなっている。Flickrのアカウントに足を運び、世界中のUNHCRの活動をご覧いただきたい。[www.flickr.com/unhcr](http://www.flickr.com/unhcr)

YouTubeは動画共有サイトである。支援者が観て、友人と共有し、考えを残すために、UNHCRは最新の難民ビデオをアップロードしている。UNHCRのYouTubeチャンネルで最新の動画をご覧いただきたい。[www.youtube.com/unhcr](http://www.youtube.com/unhcr)

# 略語一覽



## 略語一覧

|        |  |
|--------|--|
| AGD    | 年齢、ジェンダー、多様性 (Age, Gender and Diversity)   |
| AOR    | 責任分野 (Areas of Responsibility)   |
| ASR    | 年次統計報告 (Annual Statistical Report)   |
| ATCR   | 第三国定住に関する年次三者協議 (Annual Tripartite Consultations on Resettlement)  |
| BIA    | 最善利益評価 (Best Interests Assessment)   |
| BID    | 最善利益認定 (Best Interests Determination)  |
| CAT    | 拷問及びその他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) |
| CEDAW  | 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women)                              |
| COI    | 出身国情報 (Country of Origin Information)  |
| CORTS  | 統合オンライン第三国定住国追跡システム (Consolidated Online Resettlement Tracking System)   |
| CPA    | 包括的行動計画 (Comprehensive Plan of Action)   |
| CRC    | 児童の権利に関する条約 (子どもの権利条約) (Convention on the Rights of the Child)   |
| DIP    | UNHCR国際保護局 (Division of International Protection, UNHCR)   |
| ECOSOC | 経済社会理事会 (Economic and Social Committee)  |
| ERF    | ヨーロッパ難民基金 (European Refugee Fund)  |
| ETC    | 緊急時一時滞在センター (Emergency Transit Centre)   |
| ETF    | 緊急時一時滞在施設 (Emergency Transit Facility)   |
| ETM    | 緊急時一時滞在メカニズム (Emergency Transit Mechanism)   |
| EU     | 欧州連合 (European Union)  |
| ExCom  | 国連難民高等弁務官の活動に関する執行委員会 (Executive Committee of the High Commissioner's Program)   |
| FGM    | 女性性器切除 (Female Genital Mutilation)   |
| FICS   | UNHCR現地情報調整支援セクション (Field Information and Coordination Section, UNHCR)   |
| GA     | 国連総会 (General Assembly, United Nations)  |
| GIP    | 国際保護に関するガイドライン (Guidelines on International Protection)  |
| GLC    | UNHCRグローバル学習センター (Global Learning Centre, UNHCR)   |

|          |  |
|----------|--|
| GPC      | グローバル・プロテクション・クラスター (Global Protection Cluster)  |
| GPPD     | グループ・プロフィール提案書 (Group Profile and Proposal Document)                                     |
| HR       | 世帯主 (Household Representative)   |
| HIV/AIDS | ヒト免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症 (Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immune Deficiency Syndrome)  |
| HQ       | 本部 (Headquarters)  |
| HRIT     | リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール (Heightened Risk Identification Tool)                           |
| IASC     | 機関間常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee)   |
| IATA     | 国際航空運航協会 (International Air Transport Association)                                       |
| IC       | 個別ケース (Individual Case)  |
| ICCPR    | 市民的及び政治的権利に関する国際規約 (International Covenants on Civil and Political Rights)               |
| ICESCR   | 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 (International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights) |
| ICMC     | 国際カトリック移民委員会 (International Catholic Migration Commission)                               |
| ICRC     | 赤十字国際委員会 (International Committee of the Red Cross)                                      |
| ID       | 身分証明書 (Identification)   |
| IDP      | 国内避難民 (Internally Displaced Person)  |
| IGO      | UNHCR監察官室 (Inspector General's Office, UNHCR)  |
| IOM      | 国際移住機関 (International Organization for Migration)  |
| IP       | 事業実施パートナー (Implementing Partner)   |
| IRC      | 国際救援委員会 (International Rescue Committee)   |
| IRO      | 国際難民救済機関 (International Refugee Organization)  |
| JPO      | ジュニア・プロフェッショナル・オフィサー (Junior Professional Officer)                                       |
| LGBTI    | レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックス (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex)  |
| MAF      | 医療評価書式 (Medical Assessment Form)   |
| MENA     | UNHCR中東・北アフリカ局 (Middle East and North Africa, UNHCR Bureau)                              |

|       |  |
|-------|--|
| MOSS  | 国連国別最低活動安全基準 (Minimum Operational Safety Standards)                                    |
| MPA   | メキシコ行動計画 (Mexico Plan of Action)   |
| NGO   | 非政府組織 (Non-Governmental Organization)  |
| OAU   | アフリカ統一機構 (Organization of African Unity)   |
| OIOS  | 国連事務局内部監査部 (Office of Internal Oversight Services, United Nations)                     |
| PLP   | 保護学習プログラム (Protection Learning Programme)  |
| PA    | 主たる申請者 (Principal Applicant)   |
| PRA   | 主たる申請者 (第三国定住のケースで使用) (Principal Applicant (on a resettlement case))                   |
| PTSD  | 心的外傷後ストレス障がい (Post-Traumatic Stress Disorder)  |
| RLP   | 第三国定住学習プログラム (Resettlement Learning Programme)   |
| RRF   | 第三国定住登録書式 (Resettlement Registration Form)   |
| RSC   | 第三国定住支援センター (米国第三国定住プログラム) (Resettlement Support Center (USA resettlement program))    |
| RSD   | 難民認定 (Refugee Status Determination)  |
| RSR   | 第三国定住統計報告 (Resettlement Statistical Report)  |
| RST   | 第三国定住 (Resettlement)   |
| SGBV  | 性およびジェンダーにもとづく暴力 (Sexual and Gender-Based violence)                                    |
| SOPs  | 標準運用手順 (Standard Operating Procedures)   |
| UASC  | 保護者のいない子どもおよび養育者から離れてしまった子ども (Unaccompanied and Separated Children)                    |
| UNDP  | 国連開発計画 (United Nations Development Programme)  |
| UDHR  | 世界人権宣言 (Universal Declaration of Human Rights)   |
| UNHCR | 国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees)                           |
| VCT   | 自主的カウンセリングおよび検査 (Voluntary Counselling and Testing)                                    |
| WGR   | 第三国定住に関する作業部会 (Working Group on Resettlement)  |
| WHO   | 世界保健機関 (World Health Organization)   |
| WRAPS | 国際難民受入処理システム (米国の制度) (Worldwide Refugee Admissions Processing System (USA processing)) |

# 用語一覽



## 用語一覧

### 年齢、ジェンダー、多様性 (Age, Gender and Diversity)<sup>1</sup>

年齢、ジェンダー、多様性 (AGD) とは UNHCR の人権配慮型・コミュニティ基盤型のアプローチである。UNHCR は世界各地でのオペレーションにおいて AGD アプローチを体系的に応用することで、UNHCR の関心対象者すべてが平等に権利を享受し、自らや家族の人生およびコミュニティに影響を与える決定に全面的に参加することを保証しようと努力している。また、AGD の主流化とは平等性と全面参加を基本理念として計画、プログラム作成、実施、モニタリング、評価を行うことを意味する。

### 難民保護への課題 (Agenda for Protection)

「難民の国際保護に関する世界協議 (Global Consultations on International Protection)」の一環として、UNHCR と各国によって合意された世界の難民保護および庇護希望者保護の改善に関する6つの具体的目標からなる行動計画。2002年10月に UNHCR 執行委員会によって承認され、国連総会によって歓迎された。

### 援助 (Assistance)

UNHCR の関心対象者への身体的・物的・法的ニーズに対処するために提供される援助。これには食料品や医療用品、衣服、住居、種子、道具、そして学校や道路などのインフラ設備が含まれる。UNHCR 活動においては、援助によって保護に関する目標の達成が補助・補完される。

### 庇護 (Asylum)

迫害や重大な危害から逃れるために、あるいはその他の理由から、国籍国もしくは常居を有していた国を出た者に、ある国がその国内で保護を与えること。庇護にはノン・ルフールマンの原則、庇護国領域内での滞在許可、人道的取扱基準、最終的な恒久的解決策など、様々な要素が含まれる。(「庇護希望者」参照)

### 庇護希望者 (Asylum-seeker)

庇護希望者とは国際保護を求める者を指す。個別の手続きがある国においては庇護希望者とは難民認定申請の提出先の国による最終決断が下されていない者を指す。すべての庇護希望者が難民として認定されるわけではないが、そのような国にいる難民は全員最初は庇護希望者である。(「庇護」参照)

### 最善利益評価 (Best Interests Assessment : BIA) と最善利益認定 (Best Interests Determination : BID)

BIA とは子どもに対して何らかの処置を取る際、必ず子どもの最善の利益が第一に考慮されるよう職員が行う評価である (ただし、BID が必要とされる場合を除く)。BIA は必要とされる専門知識を持つ一人または複数の職員が行い、子どもの参加が求められる。BID とは厳格

<sup>1</sup> この用語一覧の定義は、様々な典拠から引いており、特に第三国定住に関係する用語に焦点を当てている。その他の用語の定義は次の文献を参照のこと。UNHCR「UNHCR用語集総覧 (UNHCR Master Glossary of Terms) (2006年6月)改訂1 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ce7d444.html>; UNHCR「UNHCR少女の保護に関するハンドブック (UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls)」(2008年1月), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>; UNHCR「難民保護と移住者混合流入: 10項目アクション・プラン (Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action)」(2011年2月) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9430ea2.htm>

な手続的保障措置の下で行われ、子どもに影響を与えるとりわけ重要な決定をする際に子どもの最善の利益が何かを判断するために作成された正式な手続きである。この手続きは子どもの適切な参加を促すべきであり、差別的であってはならない。また、最善の選択ができるよう、関連分野の専門知識を持つ審査官の参加および関連要素の均衡が必要である。

### **最善の利益の原則 (Best interests principle)**

子どもの権利条約 (児童の権利に関する条約) で使用されているように、「最善の利益」という用語は広く子どもの福利を意味する。こうした利益は、年齢、子どもの成熟度合、両親の存否、子どもを取り巻く環境や経験など、様々な個別状況を考慮したうえ、判断される。

### **取消し (Cancellation)**

もともとなされるべきではなかった難民の地位の認定を無効にする決定である。取消しは最終決定に影響し当該の者は今後、異議申立て または見直しの対象とはならない。取消しにより、原則として最初に認定された日にさかのぼって難民の地位が無効となる。

### **難民に関するカルタヘナ宣言 (Cartagena Declaration on Refugees)**

1984年11月に「中米、メキシコおよびパナマにおける難民保護に関する会議」において採択された宣言。カルタヘナ宣言によって難民の地位に関する条約に規定されている難民の定義が拡大され「暴力が一般化・常態化した状況や外国からの侵略、内戦、重大な人権侵害や公の秩序を著しく乱すその他の事情によって、生命、安全または自由を脅かされたため自国から逃れた者」を含むようになった。カルタヘナ宣言に法的拘束力はないが、多くのラテンアメリカ諸国は法令に同宣言の規定を取り込んでいる。

### **終止条項 (Cessation clauses)**

必要性や妥当性がないために難民の地位を終了する状況を定めた法規定。難民の地位に関する条約第1条C項および1969年アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規定するアフリカ統一機構 (OAU) 条約第1条4項に明記されている。

### **子ども (児童) (Child)**

子どもの権利条約 (児童の権利に関する条約) によると、子ども (児童) とは、18歳未満のすべての者をいう (ただし、当該子どもで、その者に適用される法律により、より早く成年に達したものを除く)。CRCでは「子ども」と「未成年者」は同等のものとして扱われている。同条約は未成年とは、法で定める成年の年齢に達していない者を指し、したがって法的に自立していない者と定めている。

### **児童婚 (Child marriage)**

少なくともどちらか一方が18歳未満である者の結婚。

### **市民 (Citizen) (「国民 (National)」参照)**

### **行動規範 (Code of Conduct)**

複雑な緊急事態や自然災害時の援助において機関や組織が順守することに合意した共通の原則および基準。UNHCR職員はすべて、UNHCRの行動規範に署名し同規範の倫理基準の

順守を誓約しなければならない。

### 補完的保護 (Complementary protection)

難民の地位に関する1951年の条約または難民の地位に関する1967年の議定書が規定する範疇には含まれないものの、国際保護を必要とする者の滞在を合法化するための各国による様々な制度。

### 秘密保持 (Confidentiality)

信頼関係の下で開示された特定の者に関する情報を、許可を得ていない者や集団に、当初の情報開示に関する取り決めと反してあるいは事前許可なしに開示しない、または利用可能な状態に置かないという義務。

### 同意 (Consent)

十分な説明がなされたうえで、進んで自発的に合意するという選択を行うこと。権力の濫用、強制、強制による威嚇、強制、誘拐、不正、ごまかしや虚偽の説明の下になされた合意は同意ではない。

### 難民条約上の事由 (Convention ground)

迫害の恐怖が、人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、政治的意見という5つの事由の少なくとも1つに関連していなければならないとする難民の地位に関する条約上の難民の定義。

### 難民の地位に関する条約 (1951年条約) (Convention Relating to the Status of Refugees (1951 Convention))

広範囲に適用可能な難民保護の枠組みを制定した条約。同条約は1951年7月に採択され、1954年4月に施行された。同条約第1条は、同条約の適用範囲を「1951年1月1日前に生じた事件」に限定している。この制限は1967年の難民の地位に関する議定書によって廃止された。

### 条約難民 (Convention refugee)

人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、政治的意見が原因で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のため出身国の外にいる者で、出身国の保護を受けることができない、またはそれを希望しない、あるいは迫害を受けるおそれがあるという恐怖から出身国に戻ることができない、難民の定義から除外されていない者。〔難民〕および「UNHCR事務所規程上の難民」参照)

### 庇護国／避難国 (Country of asylum / Country of refuge)

庇護希望者または難民の保護希望先の国。〔受入国〕参照)

### 慣習国際法 (Customary international law)

条約や法的文書の正式な文言ではなく、不断で一樣な国家の実行に権威が由来する国際法規範。国家実行が慣習国際法の形成に寄与するには、その慣行が、法的義務の感覚(法的信念 (*opinio juris*))をもって行われていなければならない。慣習国際法は、関連条約の批准の如何を問わず「一貫した反対国」を除くすべての国に対して法的拘束力を持つ。

## 派生的な難民の地位 (Derivative refugee status) (「家族の統合」参照)

### 拘禁 (Detention)

行動の自由の制限。通常、強制的監禁によってなされる。難民の地位に関する条約第31条には、その国に不法入国または不法居住した難民に対し、行動の自由の制限に関する一定の保障措置が定められている。また、執行委員会結論第44号にはそのような状況下での適切な基準が規定されている。

### 多様性 (Diversity)

多様性とは異なる価値観、態度、文化的視点、民族的背景、国籍、性的指向、ジェンダー・アイデンティティ、能力、健康状態、社会的地位、技能、その他具体的な個人的特徴を指す。

### 家庭内暴力 (Domestic violence)

私的な空間における暴力。一般に血縁関係や親密な関係、法的に認められた関係にある者の間で起こる。家庭内暴力は、身体的・精神的・性的暴力など様々な形態をとるが、ほとんどの家庭内暴力は男女間の、男性が女性に対して行う犯罪である。これには被害者の安全、健康、福利に切迫した危害を及ぼす可能性のある経済的窮乏や孤立状態も含まれる。

### 恒久的解決策 (Durable solution)

UNHCRの関心対象者が普通の生活を送ることができるよう、UNHCRの関心対象者の状況を十分にかつ永続的に変え得る手段。難民という状況においては、通常出身国への自主帰還、現地社会への統合（帰化によるものを含む）、第三国への定住がこれにあたる。（「統合」、「第三国定住」、「自主帰還」参照）

### 除外条項 (Exclusion clause)

難民地位が付与される基準を満たしているものの、その者に対する国際保護を認めない法規定。難民の地位に関する条約第1条D、E、F項に規定されている。除外条項は以下のカテゴリーに適用される。UNHCR以外の国連機関から保護や援助を受けている者、居住国の権限のある機関によりその国の国籍を保持することに伴う権利および義務と同等の権利を有しおよび同等の義務を負うと認められる者、平和に対する犯罪・戦争犯罪および人道に対する犯罪・重大な犯罪（政治的犯罪を除く）・国際連合の目的および原則に反する行為を行ったと考えられる重大な理由がある者。

### 国際連合難民高等弁務官の活動に関する執行委員会 (Executive Committee of the High Commissioner's Programme : ExCom)

高等弁務官に対し職務遂行の助言を与える委員会。2011年4月現在、ExComは難民問題への関心が実証されている85カ国の代表者で構成されている。多くの国際的、政府間、非政府組織もオブザーバーとして参加する。

### 国際保護に関する執行委員会結論 (Executive Committee Conclusions on International Protection)

UNHCR執行委員会が協議を通じてまとめた国際保護に関する合意が、国際保護に関する結論（執行委員会の結論）という形で表されたもの。法的拘束力はないが、国際保護制度の解釈に実質的な価値を有している。執行委員会の結論は国際社会の見解を広く代表する意見を示している。同執行委員会は専門的知識を有しており、またその結論は総意から得られたものであるため影響力が増している。

### 国外退去 (Expulsion)

政府当局による、その国の領域からの合法的居住者の退去。国家の安全保障や公の秩序を理由とする場合にのみ難民の地位に関する条約第32条によって、難民の国外退去が容認される。国外退去の決定がなされる手順は公正・公平でなければならない、難民には別の国への合法的入国許可請求のための適当な時間が与えられるべきである。

### 家族の再統合 (Family reunification)

家族の中でもとりわけ子どもや高齢の被扶養者などと、その家族やそれまでの養育者とを再会させて再び一緒にするプロセス。長期的なケアの確立・再確立を目的とする。（「家族の統合」参照）

### 家族の統合 (Family unity)

家族とは社会の基礎的な単位であるとの普遍的認識において、家族が共にいることおよび家族との生活は固有の権利である。家族統合の権利の尊重には、各国が家族の別離に帰結する行為を自制するだけでなく、家族の統合を保つあるいは別離した家族を再統合する手段を講じる必要がある。難民という状況下で家族の統合を保つには、難民の配偶者・被扶養者へも難民の地位を付与することも家族統合への配慮であり、そうすることで家族が統合する権利を享受することが可能となる。上記の理由で配偶者・被扶養者が受ける難民の地位は「派生的な難民の地位」と呼ばれる。（「家族の再統合」参照）

### 女性性器切除 (Female Genital Mutilation : FGM)

医学的根拠なしに女性の外性器を部分的にあるいは完全に切除したり、女性の生殖器を損傷したりする行為。FGMは以下の4つに分類される。(i) 陰核および／または陰核包皮の部分的／完全な切除（陰核切除）、(ii) 場合によっては大陰唇切除を伴う陰核および小陰唇の部分的／完全な切除（切除）、(iii) 場合によっては陰核切除を伴う、小陰唇および／または大陰唇の切除・接合によって覆いを作り膣口狭小化する行為（陰部封鎖）、(iv) そのほか刺す、穴をあける、切開する、ひっかく、焼くなど医学的根拠なしに女性器を傷つける行為。英語では、「female genital cutting」、「female genital mutilation/cutting」と表記されることもある。

### ジェンダー (Gender)

社会的に構築された男女の役割。自己認識および他人による認識の中核をなす。（基本的に性別 (sex) とは男女の生物学上の違いを指す）。ジェンダーの役割は習得するものであり、文化内および異文化間において多様で、時間の経過とともに変化する可能性を持つ。いかなる状況下においても男女の義務、責任、制約、機会、特権はジェンダーによって決まるこ

とが多い。

### ジェンダー間の平等 (Gender equality)

女性、男性、少女、少年が等しく権利、責任、機会を享受すること。ジェンダー間の平等には、それぞれのジェンダーの利益、要求、優先権を尊重するという意味合いが含まれている。

### ジェンダー・アイデンティティ (Gender identity)

ジェンダー・アイデンティティは、個々人が深く感じる内面的および個人的なジェンダー経験を指す。生まれながらの性別と一致しない場合がある。

### ジェンダーに関連した迫害 (Gender-related persecution)

難民認定手続きの際にジェンダーが重要な考慮事項となる様々な難民申請を包含する用語。法的性格は持たない。ジェンダーに関連した申請は特有の迫害形態ゆえに通常女性からの申請が多いが、男性からの申請もあり得る。一般にジェンダーに関連した迫害には、性的暴力、家庭間・家族内暴力、強制的避妊、女性性器切除やその他危害を及ぼす伝統的風習、社会的慣習に背いたことに対する処罰、同性愛者への差別などが含まれるが、これらに限ったものではない。

### 受入国 (Host country)

国民ではない者が合法的にまたは不法に滞在・居住する国。〔庇護国〕参照

### 人権 (Human rights)

個々人の固有の尊厳および平等で奪い得ない権利を承認し保護する国際的に合意された基準。すべての人は人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治上あるいはその他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、出生またはその他の地位またはこれに類するいかなる事由による差別も受けることなくこの権利を享受する。これらの権利は慣習国際法を構成したり、様々な国の法律文書および国際法や地域的国際法に規定されることもある。

### 国内避難民 (Internally displaced persons : IDP)

武力紛争、暴力が一般化・常態化した状況、人権侵害、自然災害、人災の結果あるいはそれらから逃れるために家や常居から避難や退去することを強制もしくは余儀なくされたが、国際的に認められた国境を越えていない者および集団。

### 国際保護 (International protection)

UNHCRの関心対象である女性、男性、少女、少年が等しく権利にアクセスしそれを享受することを確保することを目的とするすべての行為で、国際人道法、国際人権法、国際難民法をはじめとする関連法典に従っている。これには各国やUNHCRが庇護希望者や難民の代理として、その者たちの権利、安全、福祉が国際的基準に従って承認および保障されていることを確保する行為がある。このような介入には、ノン・ルフールマンの原則の尊重、安全を得る権利、公平な難民認定手続きの利用、人道的処遇基準、恒久的解決策の実施の保証が含まれる。UNHCRは世界規模での難民保護を任務とする唯一の国連機関である。

### 国際難民法 (International refugee law)

難民保護基準を制定する慣習国際法および国際法文書の主要部分。難民法は難民の地位に関する条約および難民の地位に関する1967年の議定書を根拠としている。

### 生計 (Livelihoods)

生活するための資源や活動を組み合わせたもの。資源には個人が持つ技能や能力（人的資本）、土地（自然資本）、預貯金（金融資本）、設備（物的資本）、生活のための活動を手助けする正式な支援グループまたは略式的ネットワーク（社会資本）がある。

### レズビアン・ゲイ・バイセクシュアル・トランスジェンダー・インターセックス (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex : LGBTI)

多くの社会が持つ男女の性の役割に関する伝統的概念とは合致しない様々な集団やコミュニティを指す包括的用語。レズビアンとは身体・恋愛・感情の永続的な関心対象が女性である女性を指す。ゲイとは通常、身体・恋愛・感情の永続的な関心対象が男性である男性を指す（ただし、ゲイの男性およびレズビアンを指すこともある）。バイセクシュアルとは男性にも女性にも身体的・恋愛的・感受的の魅力を感じる者を指す。トランスジェンダーとは性的同一性や性表現が生まれながらの性別と一致しない者を指す包括的用語である。また、インターセックスとは文化的に確立された男性的・女性的特質とは異なる身体的性質を持つことを指す包括的用語であり、染色体・生殖腺・生殖器の異常や医学的介入によってその体を正常化させた場合もこれに含まれる。ホモセクシャルとは主たる関心対象が同性である男性または女性を指すが、通常、軽蔑的の用語と見なされる。

### 現地社会への統合 (Local integration)

庇護国での永住をともなう難民にとっての恒久的解決策の一つ。現地社会への統合は複雑かつ漸進的なプロセスであり、法・経済・社会文化という相関関係にある3つの局面が存在する。現地統合プロセスは難民の帰化に帰結することが多い。

### UNHCR事務所規程上の難民 (Mandate refugee)

UNHCR事務所規程および国連総会および経済社会理事会（ECOSOC）の決議の下で任務を遂行するUNHCRによって難民と認定された者。UNHCR事務所規程上難民の地位は特に難民の地位に関する条約または難民の地位に関する1967年の議定書の締約国ではない国において重要性を帯びる。（「条約難民」、「難民」参照）

### 移民 (Migrant)

「移民」という語には普遍的定義は存在しないが、通常は「個人的な事情」によって強制的な外的要因の介入なく進んで移住するという決断がなされた場合をいう語として認識されている。

### 少数者 (Minority)

少数者とは、文化および民族性、言語、宗教に関して周囲の多数派集団とは異なるアイデンティティを共有する集団を指す語として広く理解されている。国連の人権システムにおいて使われる少数者とは国連の民族的または種族的、宗教的および言語的少数者に属する人々の権利に関する宣言に従って民族的または種族的、宗教的および言語的少数者を指す。

### 国民 (National)

特定の国の国籍を有する者。

## 国籍 (Nationality)

個人と国の法律上のつながり。国籍は通常、出生時に出生地によって認められる場合（出生地主義）や血統によって認められる場合（血統主義）、または帰化によって習得される場合がある。国によっては同様の概念が国内では市民（citizenship）と呼ばれることもある。

## 非政府組織 (Non-governmental organization : NGO)

機能上政府や国から独立し、かつ政府や国の代表ではない組織。NGOという用語は国連憲章第71条においてECOSOCが、世界、地域、準地域、国レベルでNGOに対し協議的地位を与える権限を付与されたことに由来している。ただしこの地位は当該NGOが以下を有していることを条件とする。特定分野の知識に関する定評、常設の本部、民主的に採択された規約、メンバーの代表となる当局、代議員構造、政策や活動を監督する有効な権限を行使すべきメンバーに対して説明責任を果たす適切なシステム、独自の寄付金を主たる資金源とする資金。

## ノン・ルフールマン (の原則) (Non-refoulement)

ある個人を迫害、拷問、その他の重大なまたは取り返しのつかない危害の危険性のあるいかなる地域へ、どのような方法であれ送還することを各国に禁止する国際人権法および国際難民法の中核原理。ルフールマンはたとえば、入国阻止、国境における入国拒否、第三国への送還によって起こることもある（「間接的ルフールマン」）。ノン・ルフールマンに関しては国際難民法の中でも難民の地位に関する1951年の条約第33条1項において最も明確に規定されている。また、ノン・ルフールマンの原則は慣習国際法の一部でもあるため、1951年の難民の地位に関する条約もしくは関連の国際難民法や人権に関する条約の締約国でない国を含むすべての国に対して拘束力を持つ。

## アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するOAU (アフリカ統一機構条約) (OAU (Organization of African Unity) Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa)

難民の地位に関する条約を補完する1969年に採択された地域的法文書。OAU条約では難民の地位に関する1951年の条約における難民の定義を拡大し「外部からの侵略、占領、外国の支配または出身国若しくは国籍国の一部若しくは全体における公の秩序を著しく乱す事件から避難している者」も含めている。アフリカ統一機構条約は現在、アフリカ連合と呼ばれている。

## 参加型アプローチ (Participatory approach)

問題の特定や優先順位付けのプロセスに政策や介入の主要な関係者（と特に受益者となる人々）が密接に関与し、解決策の分析・計画・実施・モニタリングに際し重要な権限が与えられている開発または統制アプローチ。

## 参加型アセスメント (Participatory assessment)

プログラム化された対話を通じて意味ある参加を促進することで、年齢も背景も性別も異なる関係者がパートナーシップを築くプロセス。

**加害者 (Perpetrator)**

人や集団に対する暴力やその他の虐待への直接的関与や支援、黙認を行うすべての者や集団、組織。加害者は実際の権力者や権力を持つと認められる者、決定権者、当局であることが多く、その立場ゆえ、被害者およびサバイバーに対し支配力を行使することが可能となる。「サバイバー」参照)

**迫害 (Persecution)**

難民の地位に関する条約は意図的に迫害の中核的概念を定義していない。ここから本条約の起草者が、たえず変化する迫害の形態を網羅するために迫害という語が十分な柔軟性を持って解釈されることを意図していたことが窺える。迫害には人権侵害やその他の重大な危害が含まれ、常ではないが体系的にあるいは繰り返し行われることが多い。

**特定の(特別な) ニーズを有する者 (Person with specific (special) needs)**

十分な範囲の人権を享受するために特別な支援を必要とするすべての者。中でも、子ども(とりわけ保護・養育者がいない子どもや主たる保護・養育者から離れてしまった子ども)、人身売買された者、危機に瀕する可能性のある女性、高齢者、障がいのある者は特別なニーズを有することが多い。

**UNHCRの関心対象者 (Persons of concern to UNHCR)**

任務としてUNHCRが保護および支援を与えるすべての者を指す総括的用語。難民、庇護希望者、帰還民、無国籍者、そして多くの場合国内避難民 (IDP) が含まれる。難民を除く関心対象者の代理として行動するUNHCRの権限は国連総会および経済社会理事会による様々な決議にもとづいている。

**障がいのある者 (Persons with disabilities)**

国連の障がい者の権利に関する条約は障がいのある者を次のように定義している。「長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な障がいを有する者であって、様々な障壁との相互作用により他の者と平等に社会に完全かつ効果的に参加することを妨げられることのあるもの」。

**集団 (「一応の」) 難民 (Prima facie refugee)**

適用可能な難民の定義の基準を満たすという推定が正しいことを示す、出身国の状況および当該の者の避難に関する客観的な基準にもとづいて、国またはUNHCRにより難民として認定された者。「集団 (「一応の」) 難民」として認定された者は難民の地位を個人として与えられた者と同じ地位を享受する。

**保護 (Protection)**

国際人権法、国際難民法、国際人道法の条文とその精神に従い、個人の権利が十分に尊重されることをめざすすべての活動を包括する概念。保護には特定の形態をとる虐待の差し迫った影響の防止・軽減に資する環境を作ることや補償、原状回復、社会復帰を通じて人としての尊厳を取り戻すことが含まれる。

**ルフールマン (Refoulement) (「ノン・ルフールマン」参照)**

## 難民 (Refugee)

関連の国際的または地域的難民法文書、UNHCR事務所規程、国内法に規定された難民定義の認定基準を満たす者。これらの文書の多くが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または生命や身体の安全、自由に対する重大かつ無差別的な脅威のために出身国に戻ることでできない者を難民としている。

## 難民法 (Refugee law) (「国際難民法」参照)

### 難民認定 (Refugee status determination : RSD)

国内法、地域法および国際法にもとづいて、ある個人が難民かどうかを決定するために国やUNHCRが行う司法または行政の過程。

### 地域的難民法文書 (Regional refugee instrument)

地理的な地域・準地域内において各国または政府間組織によって採択された難民に関する国際法文書。こうした文書は通常、難民の地位に関する条約を補完し、当該の地理的地域特有の難民問題を反映したものとなる。その顕著な例としてアフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するOAU条約や難民に関するカルタヘナ宣言がある。

### 登録 (Registration)

保護、文書への記録、恒久的解決策の実施を目的としてUNHCRの関心対象者の情報の記録、照合、更新を行うプロセス。

### 再統合 (Reintegration)

帰還という状況において移民や難民が出身国または常居社会の中で再び自己を確立するプロセス。再統合には身体的、社会的、法的、物質的安定といった要素がある。

### 帰還 (Repatriation) (「自主帰還」参照)

### 第三国定住 (Resettlement)

第三国定住には難民の選考および移動の過程がある。移動とは難民が保護を求める国から、永住権を与え(難民としての)受け入れを承諾した第三国への移動を指す。永住権を得ることで、ルフールマンから保護され、第三国定住難民とその家族・被扶養者は第三国の国民と同じ権利を享受することが可能となる。ゆくゆくは第三国定住先の国に帰化する機会も与えられる。

### 第三国定住受入国 (Resettlement country またはresettlement State)

難民に移動と永住の機会を提供する国。これは出身国や最初に難民の地位が認定された国以外の国である。(「第三国定住」参照)

### 自立 (Self-reliance)

食糧、水、住居、身の安全、健康、教育を含む自らの必要不可欠なニーズに持続可能な方法で尊厳を持って対応できる個人や家族、コミュニティの社会的および経済的能力。

**保護・養育者から離れてしまった子ども (Separated child)**

両親または法律上もしくは慣習上それまで主たる養育者であった者から分離されたものの、その他の親族からは必ずしも分離されているわけではない子どもである。したがって、上記以外の成人の家族構成員とともにいる子どもも含まれる場合がある。

**性およびジェンダーにもとづく暴力 (Sexual and gender-based violence : SGBV)**

公的または私的生活における性別やジェンダーにもとづく身体的、性的、精神的危害や苦痛を与えることに帰結するすべての暴力。これにはこの様な行為に対する脅威や、強制によるまたは理不尽な自由の剥奪が含まれる。性およびジェンダーにもとづいた暴力は以下の行為を指すが、これに限ったものではない。(i) 殴打、家庭内の子どもに対する性的虐待、結婚持参金(ダウリー)に関連して加えられる暴力、配偶者強姦、女性性器切除やその他女性に危害を及ぼす伝統的風習、配偶者以外への暴力や搾取に関連した暴力をはじめとする家庭内での身体的、性的、精神的暴力、(ii) 強姦、性的虐待、職場や教育機関などでの性的いやがらせや威嚇、女性の人身売買や強制売春をはじめとするコミュニティ全般での身体的、性的、精神的暴力、(iii) 国による身体的、性的、精神的暴力やそれらの黙認。

**性的指向 (Sexual orientation)**

異性、同性、両方の性に対して感情的、情愛的、性的魅力を感じたり異性、同性、両方の性との親密な関係を築くことができる各個人の能力。

**(人の) 密輸 (Smuggling (of persons))**

直接および間接的に金銭的またはその他の物的利益を得ることを目的に、締約国の国民または永住者ではない者の当該国への不法入国を斡旋すること (国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約の移住者の密輸に反対する議定書 第3条a項)。

**無国籍者 (Stateless person)**

一度も国籍を取得したことがない、もしくは新たな国籍取得なしに国籍を失くしたというどちらかの理由によって、いかなる国においても国民と見なされていない者。

**国連難民高等弁務官事務所規程 (UNHCR事務所規程) (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR Statute))**

1950年に国連総会によって採択された文書。UNHCRの任務および組織を確立し、UNHCRの法的行為能力の範囲となる者の基準を提供する。UNHCRの任務はその後、難民の地位に関する条約、国連総会、ECOSOCの決議によって範囲が拡大された。

**サバイバー (Survivor)**

性およびジェンダーにもとづく暴力など、暴力行為を受けた者で、その暴力を経験してきたと自認する者。被害者という語は無力さと汚名を連想させる一方で、サバイバーという語は暴力被害者の強さや立ち直る力に焦点を当てることができる。

**拷問 (Torture)**

身体的なものであるか精神的なものであるかを問わず人に重い苦痛を故意に与える行為であって、本人もしくは第三者から情報もしくは自白を得ること、本人もしくは第三者が行った

か、もしくはその疑いがある行為について本人を罰すること、本人もしくは第三者を脅迫もしくは強要すること、その他これらに類することを目的としてまたは何らかの差別にもとづく理由によって、かつ、公務員その他の公的資格で行動する者によりまたはその扇動によりもしくはその同意もしくは黙認の下に行われるものをいう。「拷問」には、合法的な制裁の限りで苦痛が生ずることまたは合法的な制裁に固有のもしくは付随する苦痛を与えることを含まない。

### 人身売買 (Trafficking in persons)

搾取を目的として人を徴収、輸送、移動、隠匿または受領することであって、脅迫または力の使用もしくはその他の形態の威迫の使用、誘拐、詐欺、欺罔、権力の濫用もしくは権利侵害を受けやすい立場の利用、または他人を管理支配する立場にある者の同意を得ることを目的とした金銭もしくは利益の授受によるもの。搾取には、少なくとも、他人の売春の搾取その他の形態の性的搾取、強制労働もしくは強制的役務、奴隷制もしくは奴隷制類似の行為、隷属または臓器摘出が含まれる。

### 安否調査 (Tracing)

避難という状況において、UNHCRの関心対象者の家族や親しい仲間の所在を確認する作業。恒久的解決策として家族の再統合を目的とすることもあれば、単に家族間の連絡の促進を目的とすることもある。赤十字国際委員会 (ICRC) にはこの分野に関する専門的能力を有する中央捜査局 (Central Tracing Agency) がある。

### 条約 (Treaty)

国や条約締結権を有する国際機関の間で締結され、国際法によって規律される国際的な合意 (単一の文書によるものであるか関連する二以上の文書によるものであるかを問わず、また、名称のいかんを問わない)。したがって、協定、合意、議定書、交換書簡または交換公文はすべて条約の構成要素となり得る。こうした協定が書面という形態をとらない場合も、法的拘束力には影響しない。

### 保護・養育者がいない子ども (Unaccompanied child)

両親およびその他の親族から分離され、かつ、法律または慣習によって子どもの保護・養育に責任を有する成人の保護・養育を受けていない子ども。

### 暴力 (Violence)

他者や集団を故意に脅迫したり、危害を加えようとしたり、実際に危害を加える行為。感情的・社会的・経済的な力、強制、圧力、身体的危害をはじめとする支配、弾圧の手段の一つである。身体的暴行や武器による脅迫など、あからさまである場合と威嚇、脅迫、迫害、欺瞞、その他の精神的・社会的弾圧のように見た目には分からない場合がある。(「性およびジェンダーにもとづく暴力」参照)

### 自主帰還 (Voluntary repatriation)

難民が安全にかつ尊厳を持って、自主的に、また十分な説明を受けた上で、出身国に帰還すること。自主帰還にはプログラム化されている場合 (当該国やUNHCRの援助のもとでの帰還) と自発的な場合 (政府当局やUNHCRがほとんど関与しない、もしくは政府当局やUNHCRの直接的関与を受けない形での帰還) がある。

## 制作者・協力者一覧

### 写真提供者

|      |   |
|------|---|
| 表紙   | UNHCR / H. Caux   |
| 前文   | UNHCR / E. Denholm                                      |
| 序文   | UNHCR / B. Manser                                       |
| 第1章  | UNHCR / H. Davies (8頁)、UNHCR / H. Caux (9頁)             |
| 第2章  | UNHCR / V. Winter (44頁)、UNHCR / K. Gaugler (45頁)        |
| 第3章  | UNHCR / R. Arnold (72頁)、UNHCR / A. Escalante (73頁)      |
| 第4章  | UNHCR / B. Heger (108頁)、UNHCR / J. Rae (109頁)           |
| 第5章  | UNHCR / B. Bannon (170頁)、UNHCR / B. Moharek (171頁)      |
| 第6章  | UNHCR / G.B.M. Akash (242頁)、UNHCR / B. Page ress (243頁) |
| 第7章  | UNHCR / B. Heger (298頁)、UNHCR / B. Heger (299頁)         |
| 第8章  | UNHCR / J. Rae (382頁)、UNHCR / J. Rae (383頁)             |
| 用語一覧 | UNHCR / V. Winter                                       |
| 略語一覧 | UNHCR / B. Heger  |

### デザイン・レイアウト

Plain Sense (ジュネーブ)

---

日本語版 2012年12月 第1版発行

発行 国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所  
〒107-0062 東京都港区南青山6-10-11 ウェスレーセンター  
TEL : 03-3499-2011 FAX : 03-3499-2272 URL : [www.unhcr.or.jp](http://www.unhcr.or.jp)

翻訳監修 UNHCR駐日事務所法務部 (小尾尚子・宮澤哲・金児真衣)  
翻訳統括 岩田賢司  
編集協力 平野実晴  
翻訳協力 岩田賢司・小池真由・河西由香・北川有紗・  
箱田徹・伴めぐみ・平野裕二・綿原清子  
日本語版印刷 (株)トライ

Printed in Japan

---

原文 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ,  
UNHCR Resettlement Handbook (Revised edition, July, 2011)

---



**UNHCR**  
The UN  
Refugee Agency