

国際シンポジウム

新時代の難民保護と市民社会

International Symposium on Refugee Protection in the New Era and Civil Society

～アジア太平洋7カ国・地域のNGOの視点から～

報告書

2009年10月



はじめに

2007 年の UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)の統計によると、世界の難民の約 34%(382 万人)がアジア太平洋地域で暮らしています。しかし、アジアの多くの国々が難民条約に加入していないことから、難民の多くは欧米諸国へ逃れたり、難民キャンプでの生活を余儀なくされたりしています。

日本及び韓国は難民条約締約国であるにもかかわらず、年間の難民受入数は数十人規模と、毎年数千～数万人規模で難民を受け入れている米国、オーストラリア、EU 各国などに比べると、極めて少ないのが現状です。

しかし、2008 年の日韓両国における難民政策の転換は、国際社会から大きな「変化」として注目を集めています。韓国では、出入国管理法の改正により、人道的配慮による在留許可の導入、就労制限の緩和、難民支援施設の設置決定など、制度改善が図られました。日本では、アジアで初の試みとなる「第三国定住」制度による難民の受け入れが決定しました。これらの動きは、難民受け入れに消極的と言われてきたアジアにとって、大きな前進であり、今後日韓両国が、より積極的な難民保護へ向けて主導的役割を果たしていくことが期待されています。

一方オーストラリアは、これまで難民申請者を近隣国に設置した収容所に隔離してきましたが、2007 年の政権交代により、この隔離政策が廃止され、難民受け入れ規制が大幅に緩和されました。

アジア太平洋地域におけるこれらの一連の動きは、まさに「新時代」の到来を象徴する政治的転換であり、市民社会の側でも、新たな時代に相応しい支援のあり方が模索されています。

このような国内外の変化の波が押し寄せるなか、難民支援協会は 2009 年 6 月 13 日、「アジア太平洋ネットワーク構築事業¹」の一環として、国際シンポジウム「新時代の難民保護と市民社会～7カ国・地域の NGO の視点から～」を東京・田町にて開催しました。

シンポジウムには、オーストラリア、香港、日本、韓国、マレーシア、タイ、米国などから難民保護に携わる専門家 16 名が参加し、アジア太平洋地域が直面している課題について、多様な視点から議論が交わされました。日・韓・香港の法律の専門家からは法的アプローチの意義について、米・豪の NGO からは定住支援の成功事例について、マレーシア・タイ・香港の NGO からは条約非締約国における市民社会の取り組みについて、それぞれ報告及びディスカッションが行われました。

これまでに難民支援協会が主催したイベントのなかでは最大の規模となった今回のシンポジウムには、200 名以上が来場し、新聞にも大きく取り上げられるなどして、世論の注目を集めることに成功しました。

本報告書は、シンポジウムでの議論の内容を参考資料とともにまとめたものです。本報告書が、難民に対する関心を喚起し、難民保護の発展の一助となれば幸いです。

最後に、シンポジウムを開催するにあたりまして助成をいただきました国際交流基金日米センター、協賛・後援をいただきました日本航空・トヨタ財団の皆様に、心より御礼申し上げます。

2009 年 10 月 30 日
特定非営利活動法人 難民支援協会
事務局長代行 石井宏明

¹ 難民支援協会が、国際交流基金日米センターからの助成を受け、アジア太平洋地域の難民支援 NGO 間による総合的なネットワーク構築を目指して行っている事業。事業実施期間は 2008 年 9 月～2009 年 11 月。

■ 目次

国際シンポジウム

「新時代の難民保護と市民社会～アジア太平洋7カ国・地域のNGOの視点から～」報告書

開催概要 · · · · · 3

来賓・パネリスト・モデレーター略歴 · 4

シンポジウム要旨 · · · · · 8

来賓挨拶

ヨハン・セルス氏 · · · · · 10

キーノートスピーチ

「韓国・日本・香港における難民保護の発展」

ファン・ピルギュ氏 · · · · · 11

阿部浩己氏 · · · · · 12

マーク・ダリー氏 · · · · · 13

パネルディスカッションⅠ

「アジア太平洋地域の難民条約締約国における現状と課題」

タマラ・ドミセル氏 · · · · · 14

石川えり氏 · · · · · 15

イ・ホテク氏 · · · · · 16

クリスティン・ペトライ氏 · · · · · 17

質疑応答 · · · · · 18

パネルディスカッションⅡ

「アジアにおける難民保護に向けた新たな挑戦」

カトリーナ・J・マリアモヴ氏 · · · 22

ルフィーノ・セヴァ氏 · · · · · 23

ブライアン・バーバー氏 · · · · · 23

アダム・ザービノプロス氏 · · · · · 24

ティンウィン氏 · · · · · 25

ペトリス・フラワーズ氏 · · · · · 26

質疑応答 · · · · · 26

閉会挨拶

本間浩氏 · · · · · 29

■ 参考資料

団体概要

韓国公益弁護士グループ「共感」	30
バーンズ＆ダリー法律事務所	31
オーストラリア難民協議会	32
難民支援協会	33
韓国 NGO ピナン（難民避難所）	34
国際救済委員会（IRC）	35
テナガニータ	37
バンコク難民センター	38
香港難民アドバイスセンター	39

各国の難民制度・難民の状況

オーストラリア	40
香港	45
日本	47
韓国	49
マレーシア	54
タイ	55
米国	56

発表資料

ファン・ピルギュ氏	62
マーク・ダリー氏	65
タマラ・ドミセル氏	69
石川えり氏	71
イ・ホテク氏	73
クリスティン・ペトライ氏	78
カトリーナ・J・マリアモヴ氏	83
ルフィーノ・セヴァ氏	85
ブライアン・バーバー氏	92
アダム・ザービノプロス氏	96
ティンウィン氏	98

報道

Japan Times掲載記事	104
-----------------	-----

■ シンポジウム開催概要

名 称:国際シンポジウム

「新時代の難民保護と市民社会～アジア太平洋7カ国・地域のNGOの視点から～」

日 時:2009年6月13日(土)10:30～16:30

場 所:「女性と仕事の未来館」4階 ホール(東京都港区芝5-35-3)

言 語:日本語・英語(同時通訳)

参加者:201人

主 催:特定非営利活動法人 難民支援協会

助 成:独立行政法人 国際交流基金日米センター

協 賛:日本航空

後 援:トヨタ財団

プログラム:

10:40-11:00 来賓挨拶

ヨハン・セルス 国連難民高等弁務官事務所(UNHCR) 駐日代表

11:00-12:00 キーノートスピーチ 「韓国・香港・日本における難民保護の発展」

ファン・ピルギュ 韓国公益弁護士グループ「共感」弁護士

阿部 浩己 神奈川大学法科大学院 教授

マーク・ダリー バーンズ＆ダリー法律事務所 弁護士(香港)

13:00-14:30 パネルディスカッションⅠ 「アジア太平洋地域の難民条約締約国における現状と課題」

タマラ・ドミセル オーストラリア難民協議会 政策ディレクター

石川 えり 難民支援協会 事務局長

イ・ホテク 韓国 NGO ピナン(難民避難所) 代表

クリスティン・ペトリイ 國際救済委員会(International Rescue Committee)タイ 副代表

モデレーター:

水野 孝昭 朝日新聞社 論説委員

14:40-16:20 パネルディスカッションⅡ 「アジアにおける難民保護に向けた新たな挑戦」

カトリーナ・J・マリアモヴ テナガニータ プログラムオフィサー(マレーシア NGO)

ルフィーノ・セヴァ バンコク難民センター プログラム・マネージャー(タイ NGO)

ブライアン・バーバー 香港難民アドバイスセンター エグゼクティブ・ディレクター

アダム・ザービノプロス 在タイ米国大使館 東アジア難民調整官代理

ティンワイン 在日ビルマ市民労働組合会長・ビルマ難民

モデレーター:

ペトリス・フラワーズ ハワイ大学政治学部 准教授

16:20-16:30 閉会挨拶

本間 浩 法政大学 名誉教授・難民支援協会 上級顧問

総合司会:

森川 博己 日本福音ルーテル社団 理事・事務局長代行

伴 めぐみ 難民支援協会 支援事業部 チームリーダー/法的支援担当

■ 来賓・パネリスト・モデレーター略歴



ヨハン・セルス Johan Cels

国連難民高等弁務官事務所(UNHCR) 駐日代表

UNHCR 職員として 18 年以上の業務経験があり、香港、イラク、トルコ、ブルガリア、スイス、エチオピア、米国などでの任務を経て、2008 年 9 月、UNHCR 駐日代表に着任。着任前は、ニューヨークにて、平和と安全担当のシニア・ポリシー・アドバイザーとして、スーダン、チャド、ソマリアに重点を置き、同時に、紛争後の復興計画と平和構築戦略を担った。ノートルダム大学国際関係学博士号取得。



ファン・ピルギュ Pillkyu Hwang

韓国公益弁護士グループ「共感」 弁護士

専門分野は移住者、難民、多国籍企業における人権問題と国際人権法。ソウル大学法学部国際公法博士課程修了。大韓弁護士協会人権委員会コーディネーター、民主社会のための弁護士会(民弁)国際連帯委員会メンバー、参加型民主主義国民連帯運営委員を務める。英国オックスフォード大学移住・政策社会センター(COMPAS)客員研究員を歴任。



阿部 浩己 Koki Abe

神奈川大学法科大学院 教授

1958 年伊豆大島生まれ。早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程修了。米国バージニア大学法科大学院 LLM。専門は国際法、国際人権法。NPO 法人ヒューマンライツ・ナウ理事長。主な著書に、「抗う思想/平和を創る力」(不磨書房、2008 年)、「国際人権の地平」(現代人文社、2003 年)、「人権の国際化—国際人権法の挑戦」(現代人文社、1998 年)など多数。



マーク・ダリー Mark Daly

バーンズ&ダリー法律事務所 弁護士(香港)

1986 年、カナダ・カルガリー大学生物学部卒。92 年、オスグード・ホール法科大学院修了。カナダ、香港、英国等での勤務を経て、香港大学で人権法修士号取得。95 年より香港のパム・ベーカー & カンパニー社にて司法審査、人身保護法、ベトナム難民等の問題に携わる。アムネスティ・インターナショナルの代表として国際法律監視団に参加した経験も持つ。



タマラ・ドミセル Tamara Domicelj

オーストラリア難民協議会 政策ディレクター

ニュー・サウス・ウェールズ難民センターのディレクターとして4年間勤務した後、現職。ニュー・サウス・ウェールズ大学難民リサーチセンターで国際社会開発修士号取得。以前は、オーストラリアに新たに到着した難民の教育・コミュニティ開発等に従事した後、「ニュー・サウス・ウェールズ拷問・トラウマ被害者治療リハビリサービスセンター」にて、難民の社会・心理的定住プログラムに携わる。



石川 えり Eri Ishikawa

難民支援協会 事務局長

上智大学卒業後、IT・出版社等で勤務。難民問題にはルワンダの内戦等を機に関心を深めた。難民支援協会には設立準備会よりボランティアとして関わった後、職員となった。現在は事務局長として、渉外・個別支援を中心に組織を統括する他、難民保護に関して国内での講演等も行っている。移民政策学会理事。



イ・ホテク Ho Taeg Lee

韓国 NGO ピナン(難民避難所) 代表

1983 年ソウル大学法科大学卒、85 年同大学大学院法学科卒(法学修士号取得)。94 年 6 月から 2008 年 6 月まで NGO「稀年(ヒニョン)」で宣教会のマネージャーを勤める傍ら、外国人相談所の相談室長として勤務。99 年 6 月に NGO ピナン(難民避難所)を設立し、代表に就任。



クリスティン・ペトリイ Christine Petrie

国際救済委員会(International Rescue Committee)タイ 副代表

難民支援に関し 17 年以上の実務経験を持つ。現在、タイ・ミャンマーの国境線沿いの難民キャンプで健康維持プログラムを監督。約3万人の難民が IRC の医療プログラム、健康支援、環境衛生サービス、病気の予防教育、性虐待への迅速なる対応などのサービスを受けている。臨床看護士、福祉サービスの準学士号、社会奉仕管理の学士号を取得。人道支援に関わる前は、米国海兵隊員。



水野 孝昭 Takaaki Mizuno

朝日新聞社 論説委員

東京大学、米国ジョンズホプキンス大学院卒。1982 年、朝日新聞社入社。ハノイ特派員、ワシントン特派員、ニューヨーク支局長を経て、2007 年より論説委員。著書、論文に「ベトナムの戦後」(共著)、Boat People Quandary (Japan Quarterly) など。



カトリーナ・J・マリアモヴ **Katrina J Maliamauv**

テナガニータ プログラム・オフィサー(マレーシア NGO)

米国ミネソタ州ベミニジ州立大学心理学部卒。テナガニータではプログラムオフィサーとして、マレーシア国内のビルマ難民の問題の一つである、ジェンダーに起因する暴力の削減に取り組んでいる。当該プロジェクトは、啓発活動、個別案件への対応、アドボカシー、ネットワーキングを行っている。



ルフィーノ・セヴァ **Rufino Seva**

バンコク難民センター プログラム・マネージャー(タイ NGO)

1987 年、フィリピン・ビコル大学社会福祉学部卒。96 年、フィリピン大学社会福祉地域開発学部で社会福祉学修士号取得。フィリピン難民移送センター社会福祉開発局勤務を経て、97 年、国連ボランティア(UNV)としてバンコクのイエズス会アジア太平洋難民サービスセンターに派遣される。2004 年、UNV スペシャリストとして UNHCR タイ事務所に配属。2005 年より現職。



ブライアン・バーバー **Brian Barbour**

香港難民アドバイスセンター エグゼクティブ・ディレクター

米国アリゾナ州立大学哲学部卒。日本の新潟で 3 年間英語及び音楽を教えた後、カリキュラム開発、教員教育、図書館改革のため、2 年間ネパールで勤務。同時にローマの国連食糧農業機構のグローバル教育キャンペーンを推進。ブルックリン法科大学で法学士を取得。香港勤務以前は、UNHCR ニューヨークオフィスで勤務。



アダム・ザービノプロス **Adam Zerbinopoulos**

在タイ米国大使館 東アジア難民調整官代理

米国国務省勤務前は、中国・上海にて金融サービス会社や半導体メーカーの弁護士として勤務。現在、タイ・バンコクの米国大使館にて東アジア地域担当の難民調整官代理として勤務。米国テキサス州ダラス出身。テキサス大学卒。



ティンワイン **Tin Win**

在日本ビルマ市民労働組合会長・ビルマ難民

1954 年ビルマ生まれ。74 年、軍閥に対するデモに参加したことをきっかけに人権・民主主義運動に関わる。93 年、アウン・サン・スー・チー氏の国民民主主義連盟(NLD)マンダレー地区調査部員に選出。以後ジャーナリズムに従事。96 年、NLD の新民主的憲法起草メンバーに選出された後、軍事政権からの迫害を逃れるため国外に脱出。99 年、日本にて難民認定。



ペトリス・フラワーズ Petrice Flowers

ハワイ大学政治学部 准教授

2002 年、米国ミネソタ大学にて政治学博士号取得。2002 年～2004 年、東京大学研究員を務める。「Journal of Japanese Studies」に『難民保護政策の失敗？日本における国内機関、国際機関、市民社会の関わり』を寄稿。著書に「難民、女性、武器：日本における国際的規範の受け入れと遵守」(スタンフォード大学出版)が 2009 年に出版予定。



本間 浩 Hiroshi Honma

法政大学 名誉教授・難民支援協会 上級顧問

教職に就く前は、国立国会図書館調査及び立法考査局政治行政課長、同外交防衛課長などを歴任。その後、駿河台大学教授を経て、2008 年 3 月まで法政大学教授。現在、難民支援協会上級顧問、法政大学名誉教授、駿河台大学名誉教授。東京外国語大学では「世界の難民問題を考える」の講義、駿河台大学法科大学院では「国際難民法と国際人権法」を担当。法学博士。

(発言順、敬称略)

■ シンポジウム要旨

2009年6月13日、難民支援協会は、国際シンポジウム「新時代の難民保護と市民社会～7カ国・地域のNGOの視点から～」を東京・田町の「女性と仕事の未来館」にて開催した。

シンポジウムには、オーストラリア、香港、日本、韓国、マレーシア、タイ、米国から、難民保護の専門家が参加し、アジア太平洋地域における難民を取り巻く現状や、それぞれの国・地域が直面している課題について、多様な視点から報告及びディスカッションが行われた。



プログラムは、森川博己日本福音ルーテル社団理事・事務局長代行、伴めぐみ難民支援協会支援事業部チームリーダー/法的支援担当による司会進行の下、ヨハン・セルス UNHCR 駐日代表の来賓挨拶で幕を開けた。セルス氏はまず、アジア太平洋地域としての難民保護の課題を紹介。続いて、難民申請者数の増加、第三国定住による難民の受け入れ、移民や無国籍難民などの状況について、国連機関の視点から見解を述べた。

続くキーノートスピーチでは、韓国のファン・ピルギュ弁護士、神奈川大学法科大学院の阿部浩己教授、香港のマーク・ダリー弁護士が登壇。それぞれの国・地域における難民保護の発展についての紹介や、難民支援の法制度構築に向けた市民社会による取り組みの重要性について指摘があった。

午後のパネルディスカッションⅠでは、オーストラリア難民協議会のタマラ・ドミセル政策ディレクター、難民支援協会の石川えり事務局長、韓国 NGO、ピナンのイ・ホテク代表、IRC タイのクリスティン・ペトリイ副代表が参加。モデレーターは朝日新聞社の水野孝昭論説委員が務めた。各パネリストからは、難民条約締約国における難民受け入れの現状と課題や、難民の再定住における生活支援のあるべき姿について紹介があった。

パネルディスカッションⅡは、マレーシアの NGO、テナガニータのカトリーナ・J・マリアモヴプログラムオフィサー、タイの NGO、バンコク難民センターのルフィーノ・セヴァプログラム・マネージャー、香港難民アドバイスセンターのブライアン・バーバーエグゼクティブ・ディレクター、在日米国大使館のアダム・ザービノプロス東アジア難民調整官代理、ビルマ難民のティンウィン在日ビルマ市民労働組合会長が参加し、ハワイ大学政治学部のペトリス・フラワーズ准教授がモデレーターを務めた。パネリストからは、難民条約に加入していない国・地域における特有の課題について紹介があった。質疑応答では、各国における政府との関係構築や日本の第三国定住などについて議論が交わされた。

終わりに、法政大学名誉教授で難民支援協会上級顧問の本間浩氏より、閉会の挨拶があった。本間名誉教授は、「難民支援を進める上で、様々な関係者と交流することがいかに大事かということを改めて認識した」と述べ、難民保護に向けて国際的なネットワークが果たす役割を強調した。

長時間のシンポジウムにもかかわらず、約 200 人の来場者に恵まれ、盛況のうちに終了した。参加者

からは、「こんなに色々な地域から様々な団体の方のお話を聞く機会はない」という声や、「一日ではもったいないので二日間実施されれば良かった」というコメントがあり、今回のシンポジウムが、多くの参加者にとって有意義であったことが伺えた。



■ 来賓挨拶

ヨハン・セルス UNHCR 駐日代表

○本シンポジウムの意義

難民保護については、アジア太平洋の地域単位で考える機会はあまりなかったが、今回のようにNGOがそれを主催したことは非常に重要で、素晴らしいことだ。



○難民申請者にとっての課題

自分の理解できる言葉でどの程度の情報を入手できるかが課題。また、UNHCRやNGOへのアクセスの難しさや、長期間に及ぶ収容も課題である。

○アジア太平洋地域の課題

- ・ アジア太平洋では14カ国が難民条約に加入しているが、そのうち日本を含む8カ国にしか機能する難民認定手続がない。
- ・ 各国の難民認定プロセスが効率的で公正かどうかを考えるとともに、難民条約の解釈、支援体制、意思決定など、包括的に考える必要がある。
- ・ 難民の定義の解釈も課題であり、条約の定義に則った基準づくりがアジア太平洋地域にとって必要である。

○日本の状況

- ・ 日本では条約難民が増加傾向にあり、人道的な配慮で多くの人に在留資格も出ている。この1年間で57人が難民認定され、360人に在留特別許可が出された。これは喜ばしい傾向で、日本の変化を象徴している。
- ・ 認定難民には就労したり医療を受けたりする権利がある。どのように社会統合していくかも課題。NGOが大きな役割を果たすことが期待される。
- ・ タイにいる30人のビルマ難民を受け入れることを日本政府は決定した。これは、人数は少ないものの、アジアでは初の試みだ。今後アジアで指導的役割を担って欲しい。数字は問題ではなく、日本での受け入れを決めたことが重要。成功すれば受け入れる数も増える。

○移民

- ・ 移民に庇護希望者が混ざると人身取引や搾取が起きることもある。移民と庇護希望者が混じっているケースが課題。

○無国籍

- ・ 無国籍者に十分な注意を払っていないという点が課題である。無国籍者の難民条約に基づいた保護へのアクセスを促進し、この問題への理解を深める必要がある。祖国を追われた人々に対してどのように対応するか、コミュニティ単位で準備すべきだ。

■ キーノートスピーチ

「韓国・日本・香港における難民保護の発展」

1. 「韓国における難民保護の発展」

ファン・ピルギュ 韓国公益弁護士グループ「共感」弁護士

○東アジアの状況

- 他の地域に比べると、東アジアで保護されている難民の数は少数に留まっている。
- 東アジアは難民の大量受け入れの経験は無く、基本的に地域社会への統合というかたちで支援が行われている。



○韓国、日本、香港の課題

- 韓国、日本、香港における共通の課題としては、庇護希望者の就労の不許可、難民審査の長期化、法制度化された生活支援の欠如などがある。
- 日本では多くの弁護士が難民支援に携わっているが、香港には 10 名程度しかおらず、しかも専従ではない。制度上、香港では事案の扱いも難しい。
- 韓国と日本の異議申立て制度は類似している。一時審査で不認定の結果を受け、異議を申し立てた場合、一次審査と同じ機関(韓国:法務部、日本:法務省)が異議審査をするという点でも同じ。

○韓国の難民認定制度

- 韓国は、94 年に難民条約に加入し、96 年から難民受け入れを開始した。
- 2 つの NGO が難民支援活動に従事しているが、難民に関わる弁護士の数は非常に少ない。
- 韓国では、庇護希望者の動機を推測することが多いため、異議審査では合理的な判断が行われていない。収容については、退去強制ができない場合、無期限で収容されることもある。
- 韓国では、現在までに、難民申請者 2,000 人中、約 100 人が認定を受けている。1,200 人が結果待ち。単純に計算すると、これらのすべての結果が出るまで 30 年かかることになる。
- UNHCR からは、韓国の難民認定手続きの課題として、透明性がない、プロセスが複雑、収容ポリシーが厳しすぎるという指摘がされている。

○難民保護へ向けた新法案

弁護士、国家人権フォーラム、22 人の国会議員が連携し、難民保護に関する新法案が策定された。現行の入管法には明記されていない 6 つの項目を追加した。①難民の定義の明確化、②ノンルフルマンの原則の採用、③在留資格を庇護希望者へ付与、④最低限の生活保障の実現、⑤情報へのアクセスを提供、⑥難民の権利を認める。この法案が成立するまでには時間はかかるが、成立へ向けてできる限り努力したい。

2. 「日本における難民保護の発展」 阿部浩己 神奈川大学法科大学院 教授

○日本の難民受け入れの経緯

政治的理由によりインドシナ難民の受け入れを開始。82年、難民条約実施のため、入管法を改正した。



○改正入管法

2004年に入管法が改正され、「60日ルール」の撤廃、「仮滞在制度」の新設、「難民審査参与員」の導入が行われた。法改正の背景には、「瀋陽事件」、難民支援に関わる弁護士の増加、裁判における法解釈の発展が挙げられる。

○日本の課題

難民認定者と人道的配慮による在留許可者はビルマ国籍が多数を占める。一方、友好国や政治的に配慮が必要な国からの難民は認定されにくい。例えば、クルド人はいまだに一人も認定されたことがない。中国・北朝鮮も僅かしか認定されず、在留特別許可に留まっている。

○法的保護の欠如

- ・ 難民申請者は、常に収容される危険性と隣りあわせで、生活保障がない。認定後も社会的なサポート制度がなく、社会への統合も困難である。
- ・ この背景には、国際人権法が十分に尊重されていないことや、人権法について司法が無関心であるという現状がある。
- ・ 2005年3月に「入国管理基本計画」が発表され、厳しい国境管理や安全保障における懸念が難民認定手続きにも影響を与えている。
- ・ 国内では多文化主義を促進し、国際的には人道主義を促進すべきである。自衛隊派遣も人道主義政策とも考えられるが、難民の受け入れも人道主義の一つ。難民受け入れは国際的な地位を確保するために重要な政策である。
- ・ 日本では国際人権法が十分に認識されていない。本来国際人権法は国内法の一部であり、制定法の上位に位置付けられるものと考えるべきである。ところが、日本では入国管理に関し様々な法的な解釈がある。例えば、1979年に在留外国人に対し日本人と同等の権利を与えるべきであるという最高裁判所の判決があつたが、これでは日本で暮らす無国籍者に対しては何の権利も与えないということになる。この判決が、多くの庇護希望者が法による保護、支援を受けることができない理由を物語っている。

○無国籍の問題

東アジア地域では、無国籍の難民の問題が深刻化している。ロヒンギヤ難民や無国籍状態の子どもたちが目に見えない存在となっている。

3.「香港における難民保護の発展」

マーク・ダリー バーンズ＆ダリー法律事務所 弁護士(香港)

○香港における難民の状況

- ・ 香港は「法の統治」と言う意味で中国本土とは異なる。
- ・ 香港には犬と猫を保護する法律があるのに、難民を保護する法律がない。
- ・ 香港では、難民や人権に関する法律は、商業的なビジネスに関する法律に比べると、格下に見られがち。難民法を勉強しなくても弁護士会に入れる。
- ・ 難民法が未発達なため、難民への登録制度が存在せず、さらに無期限の収容もある。
- ・ 以前はベトナム難民向けの受け入れ制度があったが、それ以降はまったくない。



○「拷問等禁止条約」¹

- ・ 難民認定制度がない香港では、難民支援に携わる弁護士は、「拷問等禁止条約」を用いて、難民に在留資格を付与させるよう活動している。
- ・ 2008年12月、香港の高等法院(高等裁判所)は、難民が「拷問等禁止条約」の対象者かどうかを判断する政府の審査が、不公正かつ非合法的であると判断した。
- ・ これまでに3,000件の拷問ケースがあり、うち1,500件は難民ケースだった。
- ・ 「拷問等禁止条約」の対象者に該当すると申し立てた人が、4年間で100回以上政府からインタビューを受けたが、未だに結論が出ていない。明らかに政府は決定を引き延ばしている。
- ・ 申し立てた人が決定を待つ間は、公的な支援は何も受けられない。

○難民保護制度の必要性

- ・ 「弁護士が無償で活動しているから、政府は何もしなくてもいい」という考え方ではなく、公的な法律扶助制度が不可欠。
- ・ とりわけ、政府は難民を保護するための制度をつくるべきであり、難民の生活を支援する義務がある。
- ・ 正当な社会というのは法的な援助を誰でも受けられる社会である。権利や義務を主張できる社会が必要。

○バーンズ＆ダリー法律事務所

我々の事務所は4人の弁護士と4人のインターンがいる。難民支援の分野で働くことを希望する弁護士のポストはいつでも用意しているので、興味があれば是非加わってほしい。

¹拷問等禁止条約は、「拷問」を公務員等が情報収集等のために身体的、精神的な重い苦痛を故意に与える行為と定義し、各締約国が「拷問」を刑法上の犯罪とすること、そのような犯罪を引き渡し犯罪とすること、残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い等が公務員等により行われることを防止することなどについて定めている。1984年の第39回国連総会において採択され、1987年に発効した。中国は1998年に加入した。(外務省ウェブサイト「拷問等禁止条約」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gomon/index.html>)

■ パネルディスカッション

「アジア太平洋地域の難民条約締約国における現状と課題」

<パネリスト>

タマラ・ドミセル	オーストラリア難民協議会 政策ディレクター
石川 えり	難民支援協会 事務局長
イ・ホテク	韓国 NGO ピナン(難民避難所) 代表
クリスティン・ペトリイ	国際救済委員会(International Rescue Committee)タイ 副代表
<モデレーター>	
水野 孝昭	朝日新聞社 論説委員

水野:このパネルディスカッションでは、オーストラリア、日本、韓国、米国の制度や市民社会の役割について紹介していきたい。米国やオーストラリアが既に採用している第三国定住制度から、日本と韓国が学ぶべきことについても議論したい。

1. 「オーストラリアの現状と課題」

タマラ・ドミセル オーストラリア難民協議会 政策ディレクター

○オーストラリアの特徴

オーストラリアでは、庇護希望者の扱いについてまだ課題がある一方、第三国定住による難民受け入れ制度を持っている。



○オーストラリア難民協議会(RCOA)の概要

- RCOAは300の会員を有するNGO。主要スタッフは4名。資金は寄付金や会費など。
- 難民、庇護希望者、避難民のための再定住支援、アドボカシー活動、世論の喚起やマスコミへのアプローチ活動を行っている。
- 主な活動は調査、政策分析、研修、コミュニティ教育などである。毎年オーストラリアの難民・人道プログラムに関する全国コミュニティ会議を行い、それを基に政府への具体的な提言となる年次報告書を発行している。
- 難民がオーストラリアに幅広く貢献できることを認知してもらうため、各自治体に「難民歓迎自治体宣言」を採択するよう働きかけている。
- 全国の会員間で電話会議やディスカッション・フォーラムを開催するとともに、情報交換やアドボカシーを行っている。
- 官僚や議員との対話も継続して行っている。主要な国際会議にも積極的に参加し、国境を越えたNGO・国際機関との協力関係を構築している。

○オーストラリア難民人道プログラム

- オーストラリアは「難民条約」に1954年に加入し、同議定書は1973年に署名。1901年から現在までに73万人が定住した。
- 海外から受け入れる難民については、年間割当数が6,000人規模。うち12%は高い危険性にさらされている女性に割り当てられている。

- その他に、オーストラリア国内に保証人がいる人のための「特別人道プログラム」があり、保証人が初期段階から生活支援を行っている。年間割当数は 7,750 人だが、家族の再統合も含まれている。
- ただし、海外からの難民受け入れと合わせて、「特別人道プログラム」の対象者数が決められるという制度であるため、RCOA はこの制度には反対を表明している。
- 難民受け入れ者数はアフリカ、アジア、中東に均等に割り当てている。
- 再定住に関しては、4 カ年計画が導入され、政府の長期的なコミットメントが可能となった。

ORCOA 再定住プログラム

- RCOA では、再定住プログラムのための包括的なフレームワークもある。1979 年から存在しており、その結果、ベトナムから大量の難民を受け入れることができた。
- 現在の再定住プログラムは、多文化共生主義の原則に基づき、オーストラリアのコミュニティにメリットがあるものとして難民を受け入れている。
- 到着前に 5 日間のオリエンテーションを行い、6 ヶ月間の「定住戦略集中プログラム」(空港送迎、家探し、カウンセリング、英語学習など)や 5 年間の定住支援なども実施している。

水野:オーストラリアは、再定住の数、「難民歓迎自治体宣言」、再定住者に対する長期的なコミットメントなど、難民受け入れの先進国といえる。

2. 「日本の現状と課題」

石川えり 難民支援協会 事務局長

○難民支援協会(JAR)の概要

- 日本に逃れてきている難民が、食べたり、寝たり、働いたりする当たり前の生活を送るように支援しているが、これらの当たり前のことも現在は難しい状況となっている。
- JAR の活動の内容は三つの柱に分かれている。①日本に来た難民の一人ひとりに対する支援(認定など法律や生活の支援)、②より良い難民制度構築のための調査、情報収集、政策提言、③シンポジウム、難民アシスタント養成講座、広報などの情報発信。
- 設立は、1999 年 7 月。代表理事は明治大学理事の中村義幸。2007 年度の予算は 6,500 万円。資金源は UNHCR、民間の財団、企業や個人などの寄付。



○日本の難民受け入れの歴史

- 日本は 1978 年にインドシナ難民の受け入れを閣議決定した。その後、約 11,000 人受け入れた。
- 1981 年に難民条約に加入し、1982 年から制度を整備。「出入国管理及び難民認定法」の中で、難民認定の申請を受け付け、審査するという行政手続きを行っている。昨年末までの申請者は約 7,000 人。そのうち、認定者が 500 人、人道配慮による在留許可者(いわゆる準難民)は 882 人。
- 日本は来年度から、第三国定住制度(海外の難民キャンプなどから直接日本へ難民を受け入れる制度)を開始する。3 年間、毎年 30 人の難民受け入れることを実験的に実施することが、昨年末の閣議で決定した。

○日本における難民の現状

- ・近年、難民認定、準難民認定が2倍程度増加している。課題は、審査が長期に及ぶこと。平均2年間で最長は9年間に及ぶ。待機時の法的な地位は安定しておらず、収容もありえる。一次審査が不認定の場合、異議申し立てが可能だが、その結果を出すのが一次審査と同じ法務大臣であることは、審査の独立性の観点から課題であると指摘されている。
- ・待機時の生活支援が限定されており、就労が禁止されている場合が多い。保護費の支給による公的支援は制度上3~4ヶ月に限定されている。政府は平均8~9ヶ月の支援をしているが、実際の待機期間の平均2年間には及ばない状況となっている。

○難民申請者への公的支援の限定化

- ・このような状況下で、難民申請者が急増したことにより、公的支援の予算が不足し、今年度4月から支援が限定された。JARが把握している限りでは、従来支援を受け取っていた150人以上の難民申請者が支援金を受けられなくなっている、連日のようにJARの事務所に支援を求めて駆け込んでいる。
- ・この事態を受け、NGO7団体は、予算を管轄している外務省へ予算確保の申し入れを行った。
- ・難民が食べたり寝たりする最低限の生活を保障するため、現在「難民支援緊急カンパ」を実施している。
- ・ただし、民間団体の予算には限りがあるため、外務省や実際に支援金を支給しているアジア福祉教育財団難民事業本部に対して、予算確保を求めて働きかけを行っている。
- ・その他の関係者とも話し合っている。今日、明日生きていけないという難民申請者に対して、現在民間から支援金を募集している。
- ・生活を支援するための現金やシェルターが不足しており、保存できる食べ物、せっけん、歯ブラシ、下着、タオルなどの寄贈も受け付けている。本日の出席者の方も、是非ご協力いただきたい。

水野:制度的には日本は比較的整っている印象があるが、足元に火がついている状況。もともと難民申請者に就労の権利を認めていないのに、申請者への公的支援が不足していて、食べることも寝ることもできない申請者が日本の社会にいるということが問題だ。

3. 「韓国の現状と課題」

イ・ホテク 韓国 NGO ピナン(難民避難所) 代表

○韓国の難民支援 NGO

- ・韓国では様々な団体が難民を支援しているが、NGOが2団体、弁護士団体が2団体で、各団体に人員が2名ずつしかいない。
- ・NGOのなかでは、ピナンが10年間活動をしている。最近、難民人権センター(ナンセン)というNGOが新たに活動を始めた。
- ・弁護士グループは、一つは「共感(コンカム)」、もう一つは「召命(ソミョン)」というグループで、キリスト教系の弁護士グループ。



○韓国における難民の状況

- ・昨年末までに庇護希望者は2,168人。この数字は条約加入国になってからの、15年間(1992年~2008年)の累計。そのうち認定数は約100人。
- ・人道的な観点からの地位確保者数は、71人となっており、不認定者は400人。

- ・認定率は 17.2%、そのうち法務部が認定したのは 8.4%、3.1%は裁判による認定となっている。家族の再統合が 5.7%。
- ・難民の出身国は、ネパール、中国、ミャンマー(ビルマ)、ナイジェリア、ウガンダ、コンゴ、バングラデシュ、コートジボワール、エチオピア、イランなどである。

○韓国の難民制度

- ・難民条約加入は 1992 年。2000 年に UNHCR 執行委員会のメンバーになった。
- ・出入国管理法のなかでは、難民関係の条項は第 12 条のみ。認定手続き、法的地位、社会支援に関する詳しい規定が無い。
- ・他の問題としては、認定手続きが長期化しており、平均 20 ヶ月かかっている。5 年から 6 年かかることがある。
- ・認定審査の結果待ちの人には就労が認められておらず、また政府からの支援金も支給されていない。
- ・韓国では第三国定住プログラムはない。
- ・空港や港湾での難民申請も行われていない。難民申請は入国から 1 年以内ということになっているが、申請者の半数以上が 1 年以上経過した後に申請している。
- ・在留資格を持つ者が難民申請した場合は、G1 ビザ(一時在留許可用のビザ)が交付される。
- ・在留資格が失効した後に申請した場合は、認定手続きが終わるまで強制退去が失効猶予になる。

○主な課題

- ・難民申請書を受け取る段階で、即審査し、難民に該当しないということで受け取りを拒否するという事例が増加している。
- ・通訳の質が十分ではないという問題もある。
- ・申請者の多数が非英語圏の出身者であるが、面接の際の使用言語の 66%が英語、20%が韓国語、70%が通訳無しで行われている。
- ・面接の記録の閲覧や本人以外の調書の閲覧は許可されていない。

○入管法改正

- ・最近出入国管理法が改正され、人道的な観点から滞留許可を受けた者と、12 ヶ月以上の難民申請待機者や法務省が必要と認めた場合、就労許可が下りることになった。
- ・難民支援施設が設置される予定だが、反対運動がある。
- ・ピナンは、パラリーガルボランティア(弁護士ではないボランティア)による法律扶助や、ボランティアなどによる難民向けの学校運営など、様々な活動を行っている。

水野:韓国は日本と共に通点が多いが、第三国定住がない一方で、改正入管法による就労許可の付与、また難民支援施設がある点では、日本より進んでいる。今後も日韓の支援団体の交流により良い方向に進むよう市民団体同士のアドボカシーなどを協力してできればと思う。

4. 「米国の現状と課題」

クリスティン・ペトリー 国際救済委員会(IRC)タイ 副代表

○IRC の活動

- ・IRC は、40 カ国以上で難民支援や人道支援プログラムを実施しており、また米国政府の資金援助で、全米 23 都市において再定住支援施設を設置している。

○タイの状況

- ・ タイには約 14 万人の難民が存在しミャンマーとの国境沿いの難民キャンプで生活している。一方、何万人という認定されていない難民がいる。
- ・ 不法移民と呼ばれる場合もあるが、これは意図的に難民として認定しないための呼び名。
- ・ IRC は、タイ政府、UNHCR、EU、米政府などと連携して活動している。

○米国の再定住プログラム

- ・ 米国は、年間の難民受け入れ数を毎年設定している。2009 年度は 80,000 人を受け入れ予定。
- ・ 米国では 9 つの難民支援 NGO が活動しているが、IRC は、再定住専門の NGO である。
- ・ IRC は、アルバート・AINシュタインの要請によって 1933 年に設立された。設立当初はナチスドイツを逃れたユダヤ人のための再定住プログラムに従事した。
- ・ 米国では、入国直後から就労可能であり、しかるべき手続きを踏み、5 年居住すれば、市民権を取得できる。
- ・ IRC は昨年、9,200 人以上の再定住支援をした。
- ・ 米国では、就労などを通じて難民を早急に自立させることが重要な課題となっているが、現状はなかなか難しい。
- ・ 難民に対しては、到着後 2~3 週間で職探しを促す。IRC は就労を最優先にしてサービスを提供している。
- ・ IRC の受け入れプログラムは、難民が空港に到着してからアメリカの市民権を取得するまで提供される。
- ・ 支援サービスは、文化オリエンテーション、英語教育、高等教育機関への入学支援、資格取得プログラム、職業プログラム、社会統合支援、法的支援、カウンセリングなどがある。
- ・ Asylee(庇護認定者: 米国上陸時または米国内滞在中に申請し庇護認定された人々)や人身取引の被害者も支援対象である。



5. 質疑応答

水野:世界全体が不況下にあり、経済が苦しいときになぜ難民を受け入れなければならないか、という世論の高まりがあるが、どのような方法で世論を喚起しているのか。

ドミセル:難民と移民がオーストラリア社会へ貢献していることを強調している。また、高齢者の救急介護措置の分野で難民が活躍している話をしている。



石川:日本では難民受け入れへの批判はそこまで高まっていないが、移民については高まっている。日本が移民国家になるかどうかについては賛否両論があるが、そもそも社会でまともに議論されていない。「外国人を地域で受け入れるのは反発が大きいのでは」と聞かれることがあるが、社会学者の調査(600 人の日本人対象)では、「日常生活の中で外国人との接触が多いほど外国人に良い感情を

抱く」という結果が出ている。社会学では接触仮説といわれているもので、NGOとして「接触の場」を提供していきたい。

イ:韓国に限らず、外国人への反発は常にあるもの。私が主張しているのは、韓国が世界10 経済大国の一つであるにも関わらず、難民の受け入れ数は僅かだということ。他国では難民の割合が数百人に一人だ。もっと受け入れて負担を分担することが重要。韓国には大量の難民が来るわけではなく、個々に逃れてくるので、有用なスキルを持っている難民もいる。社会の負担ではなく、社会に貢献してくれる人々であり、負荷ではなく神様の恵みと考えるべきだと思う。

ペトロイ:購買や消費などで難民が社会に経済的貢献をしていることを強調している。難民は困難を逃れて来た人々、その事実を認識して尊重する必要がある。

水野:どのように語学教育を行うべきか。期間、到達目標はあるか。

ドミセル:オーストラリアでは、6ヶ月間フルタイムで語学教室を開いている。ただ、これが不十分という声も上がっている。カリキュラムは、就労ためのものと幅広く社会で生活するためのものと2つある。

石川:日本の特徴としては、長い審査手続きを経た認定後に日本語プログラムがある。申請中は生活の中で覚えていく人が多い。習得は話すのが中心。政府提供の初級プログラム終了後に、中級・上級プログラムを目指して行きたいという要望がある。中には独学で通訳として活躍している人もいる。多様な言語によるサービスが必要になってきていると感じている。

イ:韓国では、難民用の公的な言語教育はない。現在6ヶ月の韓国語プログラムを計画中。

ペトロイ:米国では、5年までの無料の英語研修がある。しかし、ほとんどの内容は最初の1年以内で教え込む。実際1年間の語学教室の後は忙しすぎて続かないで、ボランティア・チューター・プログラムを実施し、家庭教師が難民の家庭を訪問したりして語学教育を行っている。

水野:多文化共生は難民受け入れにどのような効果があるか。

ドミセル:多文化共生の原則は、オーストラリアの難民受け入れプログラムを考える上で大変重要。オーストラリアは、半数が自分自身あるいは親が海外で生まれた住民で構成されているという事情もあり、長年に渡り国策として多文化共生を目指してきた。難民定住プログラムでは、多文化共生は社会を豊かにするものという受け取り方をするもので、そういう文化の多様性を促進する流れの一環として難民を考えている。

水野:労働組合や経営者等は市民社会とどのように関わっているか。

ペトロイ:現在の不況下で多くのアメリカ人が職を失っており、難民の就労に対しては風当たりが強い。普通のアメリカ人が就く職は、難民が就いている職とは異なることが多い。製造業やサービス業の末端の労働者は常に不足している状況。そこに信頼できる難民の労働力を提供できることを強調している。雇用主とは長期的な関係を築き、難民の労働力の重要性を知ってもらうように努めている。

水野:難民申請者の収容施設での問題について、日本では仮放免のための保証金は高額だが、他国にも同様の制度はあるのか。

ドミセル:オーストラリアは申請者の収容の歴史は長い。ビザ無しで入国した場合、不法滞在が理由で収容されるが、昨年、オーストラリア政府は収容の方針を変更する新政策を打ち出し、改善の方向に向かっている。特に子供を長期収容することへの影響について論争があり、人道的な立場や国際的な観点から、収容に関して反対の立場をとっている。一方では何の支援もないコミュニティに入った場合、貧困状態になってしまうという問題もある。現在、収容施設の代わりに、コミュニティの中で受け入れ、様々なサービスを受けられる制度を検討している。また、危険人物の場合や就労許可がないのに繰り返し就労したケースなどは、期間を限定して収容するという考え方もある。

石川:日本では、無期限・全件収容が原則だが、1年間の収容後に仮放免されることが多い。保証金は0~300万円で、職権仮放免もある。第三者機関による収容施設のチェックが欠如していることが課題だったが、今回の法改正で「外国人収容施設等視察委員会」の設置が提案され、外部のチェックが入ることになり、前進したと言える。収容が心理的なプレッシャーになるため、収容は原則とせずに、例外的に限定的に収容する制度設計が立法府に求められていると思う。NGOとしては、「オーストラリアにおけるコミュニティでの代替受け入れ」に注目している。シェルターを多数確保すれば、政府側も仮放免を出し易くなるのではと思っているので、真剣に取り組んでいきたい。



イ:韓国では申請者の収容はない。しかし、難民申請せず、在留資格も無い場合は収容され、その後申請する場合は結果が出るまで収容所で待たなければならない。不認定の場合や異議申し立てで棄却された場合にも収容されている。収容人数は多くなく、20人未満だと思う。就労許可がないのに就労したことにより収容されるケースもある。行政手続き終了後に就労許可を失うため、裁判手続き中に不法就労が摘発され収容されるケースもある。

ペトリー:米国ではとてもセンシティブな問題。合理的な理由がない収容は人道上問題である。18歳以下の未成年の収容への配慮や、申請が却下された場合などの法的代理人が必要である。

水野:北朝鮮からの脱北者の扱いはどうしているのか。

イ:韓国憲法では北朝鮮も同じ朝鮮であるため、脱北者も韓国国民として扱い同様に保護されるべき。15,000人の北朝鮮人が韓国に住んでいるが、韓国市民として扱われている。

水野:韓国の無国籍者のための人権クリニックの活動について教えてほしい。

イ:韓国に来る無国籍者は、無国籍者条約で保護されている。たとえば、偽装結婚で来韓するが、それが判明してビザがなくなても帰国できないケースもあった。中国人に多い。ただ、無国籍問題を扱う専門機関は無いため、現在検討している。

水野:他のパネリストへ質問やコメントがあればどうぞ。

ドミセル:日本では第三国定住による難民の受け入れのパイロットケースが始まるが、オーストラリアにもパイロットプログラムがある。申請者向けの適切な法的助言・生活支援・帰国そのためのカウンセリングで、留まるか帰国するか早期によりよい意思決定をできるように支援するのが庇護希望者にとっ

て重要だと考えている。このプログラムは、「Case Management Principle」により、不認定だった場合の再定住支援や、帰国支援も容易になり、尊厳を守った形で初期の段階から対応可能になる。日本のパイロットプログラムの結果にも注目している。

石川:再定住の際に、オーストラリアは均等に割り当てられた数の難民を各国から受け入れているが、日本でも同様に、ミャンマー以外の国からの受け入れが可能になるようにしていきたい。韓国とは切磋琢磨してお互いに学びながら少しづつ改善していきたい。ピナンでは韓流スター、IRC ではジョージ・クルーニーが親善大使なので、JAR としても色々な人を巻き込んでいきたい。

イ:米国とオーストラリアが難民保護の面では「先進国」だが、両国は「移民大国」でもある。その意味では韓国とは異なっている。しかし、韓国も先進国であり、移民の国になりつつある。移民を受け入れてきた国から韓国も学ぶものがある。日本とは様々な面で共通点が有るが、難民受け入れの面では10 年遅れていて、受け入れ人数も 5 分の 1 に留まっている。今後も競争していきたい。

ペトレイ:難民の権利や人道的視点という意味では、日韓豪の NGO には共通点が多い。ただ、政府の方針には違いが多い。日本での再定住の試みは、確かに人数は少ないが、それでも重要な一步。お互いに学ぶべきものが多い。アメリカのモデルは長年かけて到達したプログラムであり、それぞれの実情に合わせた政策が必要。

水野:日本の再定住制度は確かに小さい数字ではあるが、それを成功・発展させることは国際的に注目される。地域住民の反発や雇用問題などは、米国やオーストラリアともに直面している共通の課題である。今後は今回の対話を継続し、皆さんにアドバイザーになっていただきたい。



■ パネルディスカッションII

「アジアにおける難民保護に向けた新たな挑戦」

<パネリスト>

カトリーナ・J・マリアモヴ ルフィーノ・セヴァ ブライアン・バーバー アダム・ザービノプロス ティンワイン	テナガニータ プログラム・オフィサー(マレーシア NGO) バンコク難民センター プログラム・マネージャー(タイ NGO) 香港難民アドバイスセンター エグゼクティブ・ディレクター 在タイ米国大使館 東アジア難民調整官代理 在日ビルマ市民労働組合会長・ビルマ難民
ペトリス・フラワーズ	ハワイ大学政治学部 准教授

司会:パネルディスカッションIIでは、難民条約に加入していない国々の難民支援活動の実態や課題について議論を進める。マレーシアとタイは条約に加入していないが、アジアで最も多くの難民を受け入れている。中国は難民条約に加入しているが、香港には条約が適用されていない。

1. 「マレーシアの現状と課題」

カトリーナ・J・マリアモヴ テナガニータ プログラム・オフィサー

○マレーシアにおける難民の状況

- ・ 2009年4月現在、マレーシアではUNHCRが登録の手続きを行っており、約5万人の難民が登録している。最も多いのはビルマ難民。非登録者は約10万人である。
- ・ マレーシアは難民条約への加入を拒否しているため、難民を認定せず、非正規滞在外国人として扱っている。
- ・ マレーシアが難民条約への加入を拒んでいるのは、ビルマから大量の難民が流れてくることを危惧しているため。非論理的かもしれないが、それが理由となっている。
- ・ ただし、ベトナム難民に対しては、かつて再定住プログラムが提供されていた。
- ・ 難民は政府から認定されていないため、法的地位がない。マレーシア政府は難民を人として尊重していない。生活ばかりではなく、命も尊重されていない。
- ・ 難民の子供には出生証明書も発行されず、子どもの教育の機会における差別も存在する。
- ・ 医療サービスも提供されず、就労も認められないため、貧しい環境で働いて搾取される難民もいる。
- ・ 司法へのアクセスも限られている。
- ・ 非正規滞在外国人として犯罪者扱いされており、暴力や虐待の被害者にもなっている。
- ・ 難民は治安維持のための監視の対象にもなっており、政府は難民を国家安全保障にとっての脅威と考えている。



○ビルマ難民の事例

先月、収容下にあるビルマ難民二人が収容施設で死亡した。国内の動物からの感染症で死亡したにも関わらず、入国管理官は移民が病気を国内に持ち込んだと主張。収容施設は不潔、且つ窮屈で、

虐待も起きている。無期限の収容もある。強制送還後に人身取引の対象にされることもある。

○国際社会の反応

先月、国連の「普遍的・定期的レビュー(Universal Periodic Review:UPR)」が実施され、多くの国々がマレーシアの人権状況を非難した。UNHCR の施策を認めていないことも課題となっている。このことへの認識は高まりつつあるものの、政策に変化の兆しはないため、あまり過度な期待はできない。

○弁護士による政策提言

最近は、市民団体と弁護士協会が難民の包括的な政策を政府に提言する動きがある。善意を持って関わることが重要であり、それによって政策を作るべきである。

2. 「タイの現状と課題」

ルフィーノ・セヴァ バンコク難民センター プログラム・マネージャー

○タイにおける難民の状況

- ・ タイには、ラオス、ビルマ、カンボジアから約200万人の難民が入国し、都市型難民となっている。収容されている難民もいる。
- ・ 難民として登録しているのは約50万人で、タイとビルマの国境付近に9つの難民キャンプがある。キャンプにいる難民には法的地位はあるが、自由な移動が規制されており、高等教育を受ける権利もない。
- ・ タイ政府には認められていないが、都市で暮らす難民も存在する。バンコク難民センターはそういった都市型難民を支援の対象としている。ただし、UNHCR に難民として登録されていなければ、センターから支援を受けることはできない。
- ・ タイでは、難民の登録業務を UNHCR が行っているが、都市型の難民の多くは登録していない。2008年4月時点で、1,302人の難民・庇護希望者が登録している。
- ・ バンコク難民センターは、主に都市型難民を支援しているため、庇護希望者に対する支援は限定的である。他のNGOや教会も庇護希望者を支援しているが提供できる支援は限られている。
- ・ 都市型難民や庇護希望者は生活に困窮しており、病院にも行けないため、バンコク難民センターは基礎的な医療サービスを提供している。
- ・ 生活支援のサービスについては、脆弱性が高いかどうかを評価した上で、生活支援金を支給している。また、生活支援を補完するために食糧の配給も行っている。
- ・ また、ラーンニング・センターを設立し、職業訓練、性的暴力への対策、HIV/AIDS 教育を実施している。心理的なセラピーも提供している。
- ・ 予算の制約や収容などの問題があり、難民支援の業務は困難を極めている。



3. 「香港の現状と課題」

ブライアン・ハーバー 香港難民アドバイスセンター エグゼクティブ・ディレクター

○香港における難民の状況

- ・ 中国は1951年に難民条約に加入したが、香港には難民認定制度がない。
- ・ しかし、UNHCR を通じた難民申請手続と、拷問等禁止条約を活用した難民の送還阻止機能がある。難民申請手続きの長期化が課題だったが改善され、面接に法的代理人の同席が許可されるようになった。

- ・香港の難民申請手続きには様々な団体が関わっており、コーディネーションが不可欠。関わる団体間のギャップも大きく、業務が重複することもある。一般市民が難民を誤解していることも課題。

○「アジア太平洋における難民の権利ネットワーク」

- ・昨年「アジア太平洋における難民の権利ネットワーク」の国際会議がマレーシアで開催され、関係団体によるネットワークの構築により、地域全体として難民問題を考えることができるようになった。アジア太平洋地域の関係者が一堂に会するのは初の試み。NGOによる積極的な連携ができるようになり、共同声明も発表された。UNHCR や政府レベルによるアドボカシーも行われた。
- ・ここで強調したいのは、政府、UNHCR、NGO の協働が重要であるということ。香港ではこの点についてある程度は成功していると思うが、まだ改善の余地がある。



○香港の難民保護へ向けた課題

- ・香港は 7 つの人権条約を批准しており、それぞれの条約を担当している委員会へ定期的に人権状況の報告をしている。香港の裁判所は難民条約を意識しているため、条約に基づいて裁判所が政府に対して勧告することも検討している。その勧告があれば、政府も政策転換を求められることになり、それによって難民のニーズが満たされるようになると思う。
- ・香港難民アドバイスセンターは、難民に法的なサービスを提供している。ただし、難民に関する法律は複雑であり、難民の定義の解釈も難しい。
- ・一般市民は難民の定義を知らず、例えば、難民を地震で家を失った人のことだと思っている市民もいる。難民の定義は複雑で、様々なファクターを満たさないと難民と定義されない。したがって、法律的な知識なしに、認定手続きを行うのはほぼ不可能に近い。
- ・当局に不法滞在者として扱われている難民は、トラウマを負っており、当局に対する不信感がある。そのため、当局の質問に対して不必要な嘘をつくということもある。
- ・難民への法的な支援は不可欠である。一般的な支援と合わせたカスタマイズされた法的支援が必要で、代理人を持つことも重要である。
- ・現在、香港では 5 つの法律事務所がプロボノ(専門家による公益活動)によって、難民の法的扶助を行っている。特に、トラウマのある難民、複雑なケース、裁判を受けることのできない難民への対応を優先している。
- ・UNHCR への難民申請者は、10 人のうち 9 人が申請を却下されている。

4. 「米国政府の難民保護の取り組み」

アダム・ザービノプロス 在タイ米国大使館 東アジア難民調整官代理

○国務省の紹介

- ・在タイ米国大使館の東アジア難民調整官代理を務めている。タイにおいて国務省人口難民移民局の業務を担当しており、これは難民支援に尽力する米国政府の姿勢を表している。
- ・東アジアでは、難民の保護、モニタリング、健



康管理や受け入れの調整を行っている。

○東南アジアの課題

- ・ 東南アジアには、長引く難民認定審査期間、住居や物資の提供の欠如、政治的な問題がある。東南アジア諸国の中では、カンボジアとフィリピンのみが難民条約に加入している。
- ・ 難民についてはアドボカシーが難しい。UNHCRなどの国際機関に頼る部分が大きい。難民は法的地位がないため、雇用主や役人からの搾取もある。
- ・ 多くの国にとって、大量難民は「歓迎されないゲスト」であり、国家安全保障と関連付けられてしまっている。地域の市民や政府の所見を変えていく、難民を長期的に保護していくことが必要。

○米国大使館の活動

- ・ 大使館は、非正規滞在の難民・無国籍者の問題への取組みとして、東南アジアの様々なグループと連携し、アドボカシーや資金援助を行っている。
- ・ カレン難民を含む数十万人のタイに暮らす難民については、学者、政治家、NGO、タイ市民の協力により、法的な地位を付与することができた。
- ・ 特にロビングという観点から、市民社会は難民関係の法改正において重要な役割を果たしている。この点については、日本も学ぶことができるかもしれない。

○米国本土の受け入れ

米国本土での難民受け入れについても、政府と市民社会の協力関係によって成り立っている。米国では、市民社会が先頭に立って取り組んでいるのが特徴で、地元の人々は難民の住居についても考えてくれている。また、地元の人々が難民特有の事情を考慮して、地域社会への統合を目指している。一般の人々が、経済的支援などの面で、様々なリソースとなって活躍している。一人ひとりの市民やボランティアが問題意識を持ち、難民の生活向上のために活動することが、再定住の最良のモデルだと思う。

5. 「ビルマ難民の現状」

ティンWIN 在日ビルマ市民労働組合会長・ビルマ難民

○ビルマ難民の状況

- ・ ビルマはアジアの米作地帯といわれるほど豊かだった。しかし、1962年の軍事政権発足以来、徐々に衰え、いまでは最も貧しい国の一つとなってしまった。
- ・ ビルマは最も多くの難民を出している国の一つである。国内での迫害を逃れて約50万人が難民として近隣諸国へ脱出している。
- ・ 多民族国家のビルマには、130以上の民族があるといわれている。
- ・ シャン族、カレン族、モン族などは、周辺諸国で民主化運動を行っている。
- ・ 隣国のインドには約5万人のチン族が逃れているが、インド政府は難民として認めていない。バングラデシュには、約12万人のロヒンギャ族がいる。また、マレーシアにもチン族やラカイン族が逃れている。これらのアジア諸国に比べると、日本や韓国に逃れているビルマ難民の数は少ない。
- ・ タイとビルマの国境付近には、約13万人のビルマ難民がキャンプで暮らしている。この難民キャンプにいるのは、主としてカレン族で、約8,000人が孤児となっている。20年以上も難民キャンプで生活しているビルマ難民もいる。



- ・一方チン族の多くは、難民キャンプに留まることはなく、インドやマレーシアの都市部で生活している。また、インドの東部にも約 6 万人のチン族が住んでいる。
- ・ロヒンギヤ難民は無国籍の状態で、他のビルマ難民に比べて特に脆弱な状況下に置かれている。受入国は、UNHCR やその他のパートナーと協力してロヒンギヤ族を難民として認定すべきだ。
- ・ロヒンギヤ族は、ビルマ西部のバングラデシュとの国境付近にある、北アラカン州の出身である。1992 年に市民権を剥奪され、国外退去を余儀なくされている。北アラカン州から出ることや結婚の許可すらも下りない。宗教の自由も許可されていない。北アラカン州は、ビルマでも最悪の状況で、強制労働や意図的な逮捕が横行している。
- ・アウン・サン・スー・チー氏は、「ビルマはファシストのディズニーランド。難民キャンプはまるで人間の動物園のようである」と言っている。ビルマ難民は民族的な権利を守ることを許されず、自由を奪われている。

6. モデレーターからのコメント

ペトリス・フラワーズ ハワイ大学政治学部 准教授

- ・難民保護には多くの課題もあるが、多くのチャンスもある。望ましいのはチャンスを活かすこと。
- ・難民の苦しみを軽減するとともに、難民を人として客観的に認めなくてはならない。単に経済的に支援するのではなく、多様性を重視し、難民のネットワークや難民の豊富な経験を活用することが重要。それが豊かな世界を構築することに繋がる。
- ・パネルディスカッションでは、国家の安全保障の問題について触れられていたが、学者、政治家、マスコミなどが難民をどう理解するかが重要である。難民が国家の脅威となるという前提に立てば、それから出てくる議論は自ずと限定されてしまう。難民を社会への統合という観点から考えなければ、自ら足かせをかすことになりかねない。
- ・もう一つ重要なのは、認識の問題。人権はどこから根ざしているかということを認識し、法的に保護するために法律扶助が必要。また、包括的な難民政策が重要。再定住プログラムについても紹介があったが、確立された制度があったとしても、まだ改善の余地はある。



7. 質疑応答

フラワーズ:難民の受け入れにおいて、中央政府が果たせる役割には限界がある。市民社会と中央政府との関係についてどう考えるか。

マリアモヴ:マレーシアでは、まだ難民問題があまり認知されていないため、我々は国、州の与野党議員へ働きかけを行っている。地元住民と難民との間の緊張を緩和させるため、地方レベルでの働きかけも行っている。

セヴァ:タイでは、庇護希望者や難民申請者はいつ逮捕されたり収容されたりするかわからない。バンコク難民センターは UNHCR と協力して、逮捕・収容の状況を記録している。これらの記録を一般市民に公開している。この啓発活動の効果で、逮捕・収容の件数が非常に減少している。

バーバー:香港では政策立案者との非公式な会合を通じて意見交換を行っている。国際人権機関や地域社会へ働きかけたり、メディアを通じて働きかけたりもしている。

ザービノプロス:米国内のNGOや市民団体が、地方政府と協働して再定住支援を実施している。

ティンウイン:日本では、不況により、多くの非正規外国人労働者が職を失っている。ほとんどの外国人労働者は公的機関へ相談していないので、政府が発表している失業者数には含まれていない。日本政府の政策は、人種差別的である。日系ブラジル人に対する支援は手厚いが、難民に対する支援は十分とはいえない。日系ブラジル人に対しては帰国支援などがあるが、帰国できない難民に対する支援はない。これらの状況を世論に知らせるプロセスにおいては、メディアが重要な役割を果たしている。また、地方自治体が果たす役割も大きい。

日本で暮らすビルマ難民について言えば、効率的な地域社会への統合プログラムがない。現在日本にいるビルマ難民は、難民申請をして認定された者であり、再定住した難民ではない。第三国定住とは状況が異なる。来日したビルマ難民の多くは、ビルマ民主化に向けた政治活動に没頭しているため、日本社会でどのように生活していくかという視点が欠けている。子どもの教育などについて、今後は長期的に定住していくことも考えていく必要がある。

フラワーズ:出身国への帰国について、各団体はどのような支援をしているか？

セヴァ:タイでは難民の帰国手配はUNHCRが行っている。帰国は基本的に自主的なものであるが、帰国資金が不足している場合は、資金援助を行うこともある。都市部においては、帰国を希望した難民はこれまでに一人のみ。入国管理局が収容し、帰還させることもある。

マリアモヴ:テナガニータは、ビルマ難民を支援しているが、家庭の事情で帰国する人もいる。それはそれで本人の選択として支援することになる。

フラワーズ:香港での滞在を望まない難民はどこへ行くのか。

バーバー:UNHCRが認定した難民については、UNHCRに申請し、再定住の手続きをしなければならない。時間はかかる。



フラワーズ:東アジア地域としての難民保護に向けた取り組みはあるか。

ザービノプロス:難民の流れを止めるには地域的な取り組みが必要。東アジアでは、地域的な難民の協議会があり、政府間による閣僚級会議を開いている。最近では、東アジアにおけるビルマ難民の問題について話し合っている。バングラデシュ政府やタイ政府は、ビルマ難民を一国の問題として捉えるのではなく、地域の問題として認識している。ビルマ政府はそれに対して反感を持っている。政府間の動きはあるものの、NGOや市民社会はこの動きに参画していない。難民の声も反映されていない。

フラワーズ:それぞれの団体が支援を行うために何が必要か。三つ挙げてほしい。

バーバー:①資金、②協調、③考え方をさせてほしい。

セヴァ:①資金、②コミュニティサポート、地域住民と世界の人々の理解、③NGO、地元住民、政府による連携。

マリアモヴ:①難民に対する世論の認識を向上し、難民問題について考え、議論に参加してもらう、②報道の自由(マレーシアではメディア規制が厳しい)、③政権交代。

ティンウィン:①軍事政権の交代によって、多くのビルマ人が祖国に戻れる、②難民を生まない、流出を止める仕組みが必要、③日本政府によるビルマ軍事政権への援助の打ち切り。

フラワーズ:日本政府が決定した第三国定住プログラムを期待しているか。

ティンウィン:何もないよりはあったほうがよい。政府ばかりでなく市民の考え方を変えていく必要がある。意識の高い国会議員もいるが、難民問題は有権者のサポートが得られにくいので、積極的な活動はできないと言っている。日本国民の態度を変える必要がある。50年後、100年後と長期的な視点で考えてほしい。今後高齢化が進む中で、難民や移民を受け入れなければ日本は生き残れないだろう。



フラワーズ:人身取引についてマレーシアとタイは何をすべきか。

マリアモヴ:マレーシアの人身売買の問題については、現状についての報告書を発行し、マレーシア政府にプレッシャーをかけている。近年人身売買は注目される問題となっているため、政府は以前より難民の送還に慎重になっている。このことは歓迎すべきである。テナガニータは、心理的なケアなど、人身売買被害者への支援も行っている。マレーシアでは、多くの難民が人身売買の対象となっているため、この問題について注意を喚起していく必要がある。

フラワーズ:ティンウィン氏はどのような活動をしているのか。

ティンウィン:連合(日本労働組合総連合会)や JAM(Japanese Association of Metal, Machinery and Manufacturing Workers: 機械金属産業を中心とする産業別労働組合)からの支援を受けて、組合活動を行っている。一つは外国人労働者の権利保護の活動。ビルマが民主化された際に、日本での労働組合の活動を祖国でも活かしたい。ビルマでは労働の搾取が行われているので、自由に労働組合が結成できる仕組みを実現したい。現在は、日本で様々な問題に直面している外国人労働者の支援活動を行っている。

フラワーズ:このパネルディスカッションを通じて、国際法の重要性がよく分かったと思う。そして、難民条約に加入したからといって、すべての問題が解決するわけではなく、今回参加したような NGO は常に必要である。国際法は重要なツールになるので、今後も国際法をどのように活用していくかについて考えていく必要がある。

■ 閉会挨拶

本間 浩 法政大学 名誉教授・難民支援協会 上級顧問

アジア太平洋地域の専門家から大変貴重な話を聞くことができた。今回のシンポジウムに参加して、難民支援を進める上で、様々な関係者と交流することがいかに大事かということを改めて認識した。

セルス UNHCR 駐日代表からは、日本の現状に焦点を当てつつ、難民の全体的な問題についてお話をいただいた。阿部先生からは日本がどういう社会を目指すべきかというモデルを示していただいた。

日本のあるべき姿へ今後どうたどり着くかという観点で、難民問題は捉えるべきもの。過去のインドシナ難民の受入れは米国の呼びかけに応じて行ったのに対し、今回は日本政府が主体的に第三国定住という政策を選択したことが非常に重要である。人数が少ないという指摘もあるが、今後この政策がどう発展するかは、国の政策ばかりでなく、市民社会の問題もある。その意味で、オーストラリアにおける第三国定住の経験についての紹介は大変参考になった。

日本と韓国は確かに制度的には類似している。難民認定制度では若干日本の方が韓国より進んでいるが、日本の制度そのものは大きな問題を抱えている。その意味では、韓国の入管法の改正は大きな一歩であり、日本にとっても刺激的な変化だ。今後も両国の制度を人権保障に向けた改正に結びつけるため、切磋琢磨していきたい。

ただ国の政策変化を待っているのではなく、私たち市民社会が国に働きかけなければならない。そのためには、市民の皆さんにも難民問題に関心を持ってもらいたい。

難民条約非締約国の問題、国際的保護のための役割分担をどうすれば良いか。特に難民が発生する原因、そして発生した大量の難民にどう対処するかなど、国際社会で連帯して責任を持つということがまだ実現できていない。そういう課題に具体的に対応する仕組みをどう構築していくかが、アジア太平洋に住む市民全体の問題である。このことをこれから皆様が考えていく課題としたい。

参考資料

団体概要

- ・韓国公益弁護士グループ「共感」
- ・バーンズ＆ダリー法律事務所
- ・オーストラリア難民協議会
- ・難民支援協会
- ・韓国 NGO ピナン(難民避難所)
- ・国際救済委員会(International Rescue Committee)
- ・テナガニータ
- ・バンコク難民センター
- ・香港難民アドバイスセンター

各国の難民制度・難民の状況

- ・オーストラリア
- ・香港
- ・日本
- ・韓国
- ・マレーシア
- ・タイ
- ・米国

発表資料

- ・ファン・ピルギュ氏 「東アジア・韓国の難民保護の発展」
- ・マーク・ダリー氏 「拷問等禁止条約対象者及び庇護希望者に関するフレームワークに対する香港法律会と香港弁護士協会の意見書」
- ・タマラ・ドミセル氏 「アジア太平洋地域の難民条約加盟国における現状と課題:オーストラリアの NGO の視点から~」
- ・石川えり氏 「難民条約加盟国における現状と課題~日本の NGO からの視点~」
- ・イ・ホテク氏 「韓国における難民の現状と改善への取り組み」
- ・クリスティン・ペトリイ氏 「U.S. Refugee Resettlement Program」
- ・カトリーナ・J・マリアモヴ氏 「マレーシアにおける難民保護の課題と現状」
- ・ルフィーノ・セヴァ氏 「Assistance to Urban Refugees and Asylum-Seekers」
- ・ブライアン・バーバー氏 「香港における難民の法的支援:課題と機会」
- ・アダム・ザービノプロス氏 「新時代の難民保護と市民社会」
- ・ティンウイン氏 「New Challenges & Opportunities for the Refugee Protection in Asia」

報道

Japan Times 掲載記事「Refugee treatment under spotlight」(2009年6月18日)

■ 参考資料

団体概要

韓国公益弁護士グループ「共感」

「共感」(Gong-gam)は、7人の弁護士と2人のコーディネーターで構成されている韓国における唯一の公益弁護士グループである。

ミッション

- ・ 社会における、様々な階層における差別に取り組み、社会的マイノリティや、恵まれない環境下の人の人権を保護することにより、韓国における人権に関わるカルチャーを発展・育成する。
- ・ 法改正へ向けた提言や戦略的な訴訟を通じて、社会的課題の解決策を模索する。
- ・ 公益弁護を促進する。
- ・ 「法律は権利を保護する有用な手段であり、社会的にも良い意味での変化をもたらすことができる」という考え方に基づいて、世論の関心を喚起する。

主な活動

「共感」が主に支援しているのは、女性(女性移住者、DV や性的虐待の被害者、人身売買の被害者)、障害者、移住者、難民、多国籍企業、ホームレス、児童虐待の被害者、老人虐待の被害者、HIV/エイズ感染者、性的マイノリティである。また、プロボノ(専門家による公益活動)をはじめ、地域行政への住民参加を促進したり、ロースクールにおける公益プログラムを実施したりしている。

連絡先

110-280 3F Wonseo-Dong, Jongro-Gu, Seoul, Republic of Korea

Tel: +82(2)3675-7740-1 Fax: +82(2)3675-7742

Website: <http://www.kpil.org>

バーンズ＆ダリー法律事務所

バーンズ＆ダリー法律事務所は、1999年2月に香港で設立され、法律に関わる業務全般を行っている。最近では、法の解釈を含め、法の制約に直面しているクライアントの弁護活動を行っている。人権、難民法、刑法、労使間の紛争などにも取り組んでいる。

専門分野

- ・ 憲法・行政法
- ・ 入管法・入管難民法
- ・ 難民法
- ・ 刑法
- ・ 知的財産法
- ・ 家族法・親族法
- ・ 事業法・商法
- ・ 訴訟
- ・ 国際人権法
- ・ 検視法廷
- ・ 公益弁護やプロボノ(専門家による公益活動)に係るプログラムの展開やコーディネーション等

連絡先

7th Floor, Yam Tze Commercial Building 23 Thomson Road, Wanchai, Hong Kong

Tel: +852-2781-2998

Fax: +852-2783-8072

Website: <http://www.barnesdaly.com/firmprofile/index.html>

オーストラリア難民協議会

オーストラリア難民協議会(The Refugee Council of Australia: RCOA)は、1981年より、難民のためのアドボカシー活動を行っているNGOである。RCOAは、難民、支援団体、個人が加入する全国的なネットワーク組織として、難民、庇護希望者、避難民を保護することを目的に、政策提言活動を行っている。

主な活動内容

- ・ 国内及び国際的な課題についての調査
- ・ 難民政策の研究
- ・ 政策提言
- ・ トレーニングの提供
- ・ コミュニティ教育

主な収入源は、一般からの寄付金、会員団体及び個人からの会費、財団からの助成、プロジェクト活動などである。

方針や活動の優先順位は、会員の代表として選ばれた理事が出席する理事会において決定される。政策提言や活動の内容は、オーストラリア各地でのフォーラム、全国電話会議、関係団体や個人が参加する定期協議会などを通じて議論されている。

難民と共に活動するための専門的トレーニングの実施、調査研究に関する助言、難民問題に関する情報公開の促進なども行っている。

RCOAが参加している国内外の会議

- ・ 連邦及び各州の諮問委員会
- ・ 政府との移住及び人権問題に関する会議
- ・ 国連難民高等弁務官事務所(The United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)

主催の国際会議

- ・ 政治家、官僚、及び国連等の国際機関代表との定期協議会

連絡先

RCOA Sydney Office
Suite 4A6, 410 Elizabeth Street, Surry Hills NSW 2010, Australia
Tel: +61(02) 9211-9333
Fax: +61(02) 9211-9288
Website: <http://www.refugeecouncil.org.au/>

特定非営利活動法人 難民支援協会

難民支援協会(Japan Association for Refugees: JAR)のミッション

- ・ 難民が日本で安心して過ごせるよう支援する
- ・ 難民が日本で自立した持続的な生活を送れるよう支援する

JARの活動

JARは、日本に来た難民を総合的に支援する専門機関として1999年に設立され、これまでに約2,100人の難民を支援してきた。難民支援協会は、住居や就労など日々の生活に関する支援から、日本での定住のための支援など、日本に来た難民一人ひとりに対してそのニーズに応じた支援を行っている。また、個々の難民について支援するだけでなく、難民に対する市民の理解を高めたり政策提言を行ったりすることにも活発に取り組んでおり、日本が難民にとって安心して受け入れられて過ごすことのできる国になるよう活動している。

1. 支援活動

- ・ 難民申請の方法や手続きの説明と書類作成のサポート
- ・ 生活面や法律面におけるカウンセリング
- ・ 「緊急ファンド」の難民への直接の金銭支援、物的支援
- ・ 住居・医療機関・ハローワークなどの紹介やその他の機関への紹介

2. 難民受入れのための理解促進と提言活動

- ・ 日本に来た難民について、市民の理解の促進—講演会・出版物・難民アシスタント養成講座の開催
- ・ NGO、研究者、UNHCR間のネットワーク構築
- ・ 難民施策改善のための提言活動
- ・ ほかの先進諸国の難民申請手続きや難民政策に関する調査
- ・ NGOと難民の代弁者として国際会議等への参加

連絡先

〒160-0004 東京都新宿区四谷 1-7-10 第三鹿倉ビル6階

Tel: +81(03) 5379-6001

Fax: +81(03) 5379-6002

Website: <http://www.refugee.or.jp/>

韓国NGOピナン(難民避難所)

ピナン(The Refuge Pnan)は、韓国の非営利キリスト教のNGOで、同国に逃れてきた難民、庇護希望者、北朝鮮難民を支援している。

沿革

1999年6月	ピナン(The Refuge Pnan)設立
2003年1月	脱北者のための「ジャユト(自由の場所)」設立
2005年3月	「難民シェア倉庫」プロジェクト開始
2007年5月	難民の子供たちのための幼稚園開始
2007年9月	ソウル地方弁護士会から「市民人権賞」受賞
2007年9月	海外における難民支援活動開始
2008年6月	俳優シン・ヒョンジュン氏を親善大使に任命

主な活動

- ・ 難民・庇護希望者の保護
- ・ 難民認定手続に関する法的支援
- ・ 難民のための学校の運営
- ・ 難民の国内生活支援
- ・ 文化交流
- ・ 北朝鮮難民の保護

連絡先

21-5, Namsan-dong 2ga, Jung-gu, Seoul, 100-042, Republic of Korea

Tel: +82(2)871-5382

Fax: +82(2)888-1676

国際救済委員会(International Rescue Committee)

団体概要

国際救済委員会(International Rescue Committee: IRC)は、1933年に設立された国際NGOである。国内外において、復興・開発支援、難民保護、再定住支援、アドボカシー活動を行っている。米国内では、難民の受け入れから、研修、住居探し、職業紹介まで、一貫した再定住プログラムを提供している。海外25カ国にも拠点を持ち、紛争によって難民となった人々の支援活動を行っている。

IRCの実績

2005年は、様算名人道支援プログラムを通じて、1千200万人以上の紛争による被害者の支援を行った。

- ・環境衛生プログラムを通じて、300万人以上の人々が上水と公衆衛生へのアクセスが可能となった。
- ・29万人以上の子供たちが教育プログラムを受講した。
- ・7500人以上の教師がIRCの研修を受けた。
- ・500万人以上の人々が治療やリプロダクティブ・ヘルスの検診を受けた。
- ・健康教育プログラムにおいて、「HIV/AIDS予防のクラス」の受講者は200万人に達した。
- ・約24,000人の性的暴行の被害者にカウンセリングや治療を実施した。また、557,000人の人々に性的暴力対策の講習を行った。
- ・チャイルド・プロテクション(子どもの保護)チームは、6,000人の親と離れ離れになった子どもや元少年兵達を家族と再会させることに成功した。その他、約9,000人の被害を受けやすい子どもや青少年を支援した。
- ・米国内では、20,430人の難民と庇護者の再定住支援(住居提供、教育支援やコミュニティ支援、経済的な自立のサポート等)を行った。

再定住支援プログラム

米国政府からの委託により、入国から定住までの支援プログラムを提供している。年間平均して約10,000人、25カ国からの難民の支援を行っている。国内24箇所に地域事務所を持ち、受け入れ地域のニーズ(例:労働人口不足)と難民のニーズ(住居・就学・就労等)を照らし合わせながら、支援プログラムを作成している。また、生活必需品(衣食住)の提供や、職業訓練を含めた就労支援、カウンセリング、子どもの就学支援も提供している。とりわけ、難民の自立を促すための就労支援に重点を置き、英語、パソコンなどの研修のほか、履歴書の書き方や面接の受け方、地域によっては介護スキル研修なども実施している。更に、保健社会福祉省のコミュニティ支援ファンドを活用し、難民に対して起業や組織作りのための支援も行っている。

IRCタイ

IRCタイは、ベトナム、ラオス、およびカンボジアからの難民流出を受け、1976年にタイで事業を開始した。1984年からは、ミャンマー(ビルマ)からタイに入国した難民も支援している。現在、約14万人のビルマ難民が、タイとミャンマー(ビルマ)の国境沿いの9つのキャンプで暮らしている。

タイにおける IRC の支援活動

IRC は、タイとミャンマー(ビルマ)の国境付近において、難民に対する医療サービスの提供、技術教育、法的支援などを行っている。また、難民の人道援助を提供しているコミュニティに対して、組織サポートプログラムを実施している。さらに、バンコクの IRC オフィスでは、難民として米国に入国を求めている人々のサポートも行っている。

連絡先

122 East 42nd Street New York, NY 10168 USA

Tel: +1(212) 551-3000

Website: <http://www.theirc.org/>

テナガニータ

テナガニータは、1990 年設立されたマレーシアの人権団体で、女性、難民、移住労働者、人身売買の被害者の権利擁護のために活動している。人権侵害を防ぐための調査研究、情報発信、政策提言をはじめ、女性のエンパワメント活動にも力を注いでいる。

主な活動

- ・ コミュニティ開発、人権、環境、開発における女性の役割、一定レベルの消費者保護、健康関連の問題
- ・ 女性問題に関する認識形成のためのフォーラム、セミナーとワークショップの開催
- ・ リーダーシップ養成
- ・ 団体の組織化や運営における技能訓練
- ・ 法律の読み解き・作成能力の訓練
- ・ 移住労働者の支援
- ・ 女性虐待に関する討論会の実施
- ・ 農薬反対運動
- ・ 地方のNGOとの調整
- ・ エイズNGO評議会への参加

連絡先

Penthouse, Wisma MLS, No.31, Jalan Tuanku Abdul Rahman, 50100 Kuala Lumpur, Malaysia

Tel: +60 (3) 2691-3691 / 2697-3671

Fax: +60 (3) 2691-3681

Website: <http://www.tenaganita.net>

＜参考文献＞

NGO-JICA マレーシア・ジャパンデスク「マレーシアにおける NGO 事情」

<http://www.jicams-ngodesk.org/>

バンコク難民センター

バンコク難民センター(Bangkok Refugee Center: BRC)は、タイに本拠を置くNGO。UNHCRの政策実施パートナーであり、認定された難民を支援している。

サービス

BRCは様々な側面からの支援を通じて、難民及び庇護希望者の生活を向上させるための活動に取り組んでいる。

- ・ BRC 学習センター(教育サービス)
- ・ 法的支援
- ・ 社会的支援
- ・ 医療支援
- ・ 職業訓練

難民に対して上記のようなサービスを提供するほか、BRCは庇護希望者に対しても社会的支援を行っている。しかし、UNHCRから供与される予算には、庇護希望者向けのものが含まれていないことから、庇護希望者のための持続的な金銭的支援はBRCにとって課題の一つである。庇護希望者のニーズによりよく応えるための収入確保を目的として、BRCでは「2008年BRCカレンダー」を販売している。

また、BRCのウェブサイト上では、難民の経験談、難民アートギャラリー、難民の写真、BRCのスタッフや施設を閲覧できる。難民及び庇護希望者を助けるための寄付やボランティアの方法も記載している。

BRCの事業活動

BRCは、教育及び職業訓練プログラムを拡充するため、難民へのサービス提供と並行して以下の事業を営んでいる。

- ・ BRCコーヒーショップ
- ・ パンや菓子類の販売
- ・ アートワークショップや教室の開催

「難民アートオークション」にて展示されている絵画は、難民及び庇護希望者によって描かれたもの。

連絡先

123 Main Street City, ST 00000, Bangkok, Thailand

Tel: +66(0)2277-1753

Fax: +66(0)2275-6606

Website: <http://brcthai.org>

香港難民アドバイスセンター

香港難民アドバイスセンターは質の高い助言を難民に提供することを目的に設立された香港のNGOである。香港において難民申請者のためにプロボノ法律支援を提供する唯一の団体である。4人の正規スタッフでは支援に限界があるため、香港難民アドバイスセンターはボランティアのケースワーカーや通訳を募り、集中的な研修を行っている。このようなボランティアの協力により無料の法的支援提供が可能となっている。

主な活動

- ・ 法的相談、申請手続き代行
- ・ 難民や市民への情報提供
- ・ 難民の自立支援のためのプログラムの開催
- ・ 庇護希望者を対象とした打言語による説明会(月4回開催)
- ・ 教育機関や報道機関への講師派遣
- ・ ケースワーカーや通訳者の雇用・育成・指導

基本理念

- ・ 難民の利益を活動における最優先事項とする。
- ・ 優れた専門性と道徳性を維持する。
- ・ 難民保護のため協力的かつ積極的に努力する。
- ・ 香港社会における難民の権利に対する世論の意識を高め、ボランティアとプロボノ(専門家による公益活動)文化の普及に努める。

連絡先

G/F, Rm. 2, No. 2 Jordan Road, Kowloon, Hong Kong

Tel: +852-3109-7359

Fax: +852-3422-3019

Website: <http://www.hkrac.org/>

各国の難民制度・難民の状況

オーストラリアの難民制度

1958 年の連邦移民法と 1994 年の移民規定は、オーストラリアに入国、もしくは滞在する外国人のビザについて定めている。連邦移民法は永住保護ビザと呼ばれる種類のビザと、難民条約の定義に則って難民認定に関する手続き基準について定めている。オーストラリア政府はこの基準により、難民申請者および庇護希望者に永住保護ビザを付与している。2008～2009 年は、約 13,500 人に同ビザが付与されている。

難民は、以下の 2 つの手続きによって永住保護ビザを取得することができる。

- 1.【国外申請】オーストラリアに到着する前に、国外にて「難民と特別人道プログラム」を通じて申請する。
- 2.【国内申請】オーストラリアに到着した後に、庇護申請を行う。

【国外申請】難民プログラムと特別人道プログラム

オーストラリア国外で難民の申請をする場合には、海外人道ビザを申請する。このビザは申請後から決定までにかかる期間が決まっていない。

■ 難民プログラム

難民プログラムは、出身国で迫害される恐れがある者の中で、第三国定住が必要とされる人を対象とする。大抵の申請者は UNHCR から照会される。

難民プログラムによって取得可能なビザは 4 種類に分かれます。

1. **難民ビザ(ビザ分類 200)**: 申請者は UNHCR から照会される。健康診断、人物審査も課されます。ビザを許可された難民は医療費用と旅行費用の支援を得ることができ、また、政府の定着プログラムの利用が可能となる。
2. **国内特別人道主義ビザ(ビザ分類 201)**: このビザは出身国を出国できない申請者に適用されるが、ほぼ使われていない。このビザを許可された難民は特別人道プログラムの参加者と同じ権利を与えられる(下記参照)。
3. **緊急救助ビザ(ビザ分類 203)**: このビザは差し迫った危機に直面した難民のためのもので、ほぼ利用されない。UNHCR から要請があった際、48 時間内に決定が下されることになる。健康診

断、人物審査を経て、ビザを付与された者は上記の難民ビザを受けた者と同等の権利を与えられる。

4. 危険に直面した女性(ビザ分類 204):このビザはシングルマザー、女性が家長である場合や対象者が弱い立場にある女性と子どもである場合に与えられる。UNHCR 等の団体から照会を受けて進行される。たいていの申請者は深刻な暴力に処された女性。ビザを得た人は難民ビザと同等の権利を与えられる。

■ 人道特別プログラム

人道特別プログラムは、出身国外にいる者で、迫害、深刻な人権侵害、差別を受けている者を対象としている。同プログラムの申請者は、オーストラリア市民や永住民など、オーストラリアに基盤を置いた地域団体の保障が必要になる。人道特別プログラム対象者は、健康診断と人物審査を受け、ビザが与えられる。ただし、難民ビザ取得者に比べると、限定的な支援しか受けられない。たとえば、オーストラリアへの航空運賃は自己負担となる。

【国内申請】

■ 一時的保護ビザ

オーストラリアでは、2001 年から 2008 年の間、「オーストラリア国外とみなされた場所」(クリスマス島、アシュモア・カルティエ諸島、ココス諸島)と呼ばれる区間に到達した庇護希望者のための一時的保護ビザ制度が存在していた。この制度により、庇護希望者は審査を経て 3 年間有効な一時的保護ビザを得ることができた。しかし、3年を越えてオーストラリアに留まることを希望する場合には、その後 3 年ごとに更新をしなければならなかった。一時的保護ビザ所持者は、政府の定住支援を受けることができず、家族の再統合も許可されていなかった。また、同ビザ保有者が国外に出た場合、再度入国することが認められていなかった。更に、一時的保護ビザ所有者は法的に認められた難民にも関わらず、移民長官の許可なくして永住保護ビザを取得することができなかった。この一時的保護ビザ制度は、2008 年 8 月 9 日に廃止された。

■ 難民地位認定手続き

一次申請手続き

庇護希望者は入国時、移民市民権省の職員にインタビューを受ける。その後、申請書を作成し、移民市民権省職員はインタビューと申請書に基づいて審査する。すべてのビザの可否決定は申請後 3 ヶ月以内になされなければならない。

申請は個人、あるいは家族単位で行う。家族が申請する場合、家族一人一人のケースが審査され、家族中 1 人でも難民認定されれば、家族全員が難民としての地位を得る。

在留資格がない庇護希望者は手続きが継続している間、パース、メルボルン、シドニーなどにある収容施設に収容される。

その結果、以下どちらかの結果となる

- 申請が受け入れられて庇護希望者に永住保護ビザが付与される
- 不認定となる

再審査

一次申請手続きで申請が却下された場合、申請者は再審査を要請することができる。不認定者のうち約 75%がこの手続きを利用する。

再審査は難民再審査審判所で行う。難民再審査審判所は英連邦法上独立した機関で、構成員は総督に任命される。難民再審査審判所は移民市民権省の決定を再審査する。 難民再審査審判所は聞き取りを実施し、難民条約の定義に従い審査を行う。

その結果、以下のどちらかの結果となる。

- 難民再審査審判所が移民市民権省の決定を覆し、難民として認定する。再審査申請者の約 10%程度が、この手続きを通じて難民認定を受ける。
- 難民再審査審判所が移民市民権省の決定を支持し、不認定となる。

難民再審査審判所でも難民認定が却下された場合、基本的に申請者の退去が決定される。ただし、以下のような救済措置を求めることができる。

- 司法審査
- 人道的地位

司法審査

難民再審査審判所で不認定とされた申請者は、難民再審査審判所による手続きに欠陥が認められた場合のみ連邦裁判所に訴訟を提起することができる。裁判所は難民認定の可否を決めるのではなく、以前の難民認定手続きが法に則って適正に行われたかどうかを審査する。裁判所が申請者の主張を受け入れた場合、もう一度審査をやり直すため難民再審査審判所に差し戻される。ただし、自動的に難民の地位が付与されることはない。

人道的地位

難民再審査審判所で拒否されたケースは移民市民権省に差し戻され、最初審査した移民市民権省職員が再検討することになる。申請者が出身国に帰れない人道上の理由があると判断される場合、移民大臣が人道的配慮による在留許可を与えることができる。また、申請者は直接、

移民大臣に再検討を要請することもできる。

オーストラリアの難民政策の転換

■ 一時的保護ビザの撤廃

一時的保護ビザは、2008年8月9日に廃止された。すなわち、正当な法的手続きにより、難民であることが認められたすべての庇護希望者に、永住保護ビザが与えられる。2008年8月9日現在、オーストラリアに滞在している一時的保護ビザ所持者は、永住保護ビザと同等の地位を与えられることになった。一時的保護ビザ所持者は国内手続きを繰り返す必要はなく、健康診断、人物審査、セキュリティチェックを経て永住保護ビザを得ることができる。

■ パシフィック・ソリューション制度の撤廃

パシフィック・ソリューションとは、オーストラリアへ逃れてきた庇護希望者が同国へ上陸しないよう、隣国に設置した収容施設へ移送する入国管理制度である。国内外の人権団体から強い批判を受けていた同制度は、2008年2月8日、ナウルで収容されていた最後の庇護希望者がオーストラリア本土に移されたことをもって、廃止された。これに伴い、オーストラリア政府は2008年5月、パプアニューギニア、ナウル、マヌス島の外国人収容施設を閉鎖した。ただし、移民ゾーン（オーストラリア国民以外の人がビザを所持しなければならないオーストラリア領）の外に到着した庇護希望者は、難民認定手続きが継続している間は、2008年にクリスマス島に新設された難民収容センターに収容される。

パシフィック・ソリューション制度

オーストラリアへ逃れてきた庇護希望者の上陸を阻止し、隣国で難民審査を行うパシフィック・ソリューション制度は、主に次の三つの施策によって構成されていた。

- ①国境防護法に基づき、入国許可のない船舶や航空機を近隣国へ移送し、入国を防ぐ。
- ②2001年の移民法改正に基づき、クリスマス島、アシュモア・カルティエ諸島、ココス諸島が移民ゾーンの対象外となった。船舶や航空機で上陸を試みた庇護希望者は、永久保護ビザの申請やオーストラリア本土における難民申請を行うことができなくなり、難民申請については、隣国のみで行われることになった。これに伴い、庇護希望者は認定手続きの間、太平洋諸国へと移送され収容されることになった。
- ③2001年移民法改正に基づき、移民ゾーン外のオーストラリア領土に到着した庇護希望者は、ナウルやパプアニューギニアへ移送されていた。

■ 強制収容政策の変化

2008年5月29日、オーストラリア政府は、限り短期間に限って庇護希望者を収容することを発表した。この施策が具体的にどのように運用されるかについては、まだ結論が出ていない。

<参考文献>

AFP BB News「豪新政府、難民申請者の離島移送廃止へ」(2007年12月10日)

Australian Government, Department of Immigration and Citizenship, <http://www.immi.gov.au/>

浅川晃広「オーストラリアの移民政策と不法入国者問題—『パシフィック・ソリューション』を中心に—」(外務省調査月報 2003年 No. 1)

香港における難民の状況

香港は「難民の地位に関する条約」へ加入せず、難民認定制度を持っていない。中国は「難民の地位に関する条約」及び「難民の地位に関する議定書」の締約国であるが、香港は「一国二制度」の原則があるため、適用されない。難民に関しては 1990 年代、香港政府はインドシナ難民受け入れのための関係法令があったが、1998 年でその効力を失った。

香港においては、政府ではなく UNHCR が難民認定手続きを行っている。まず、庇護希望者が難民申請をし、UNHCR の調査官によるインタビューを受ける。インタビューには弁護士もしくは法的代理人の同席が許されていない。さらに、UNHCR の人員不足のため、インタビューまで 1 年以上待たされることが多いと指摘されている¹。認定率は 10%ほどにとどまっている。難民として認められても、香港への在留許可は得られず、第三国に再定住することになる。

■ 香港の難民制度の概要

1. 拷問等禁止条約による保護

出身国にて拷問のおそれがある外国人は「拷問等禁止条約」を根拠として保護を求めることができる。手続きは法制化されていないが、移民局へ申し立てることにより、審査を受け、認められた場合には保護を受けることができる。

NGO はこの手続きの課題として、香港政府の拷問の定義が条約の定義とは異なること、異議申請が可能な期間がわずか 14 日と短いこと、非正規滞在外国人が移民局へ申請すると収容されることなどを指摘している²。

2. 庇護希望者の在留資格

UNHCR へ保護を求めしたことによる在留資格の保障はなく、難民申請者は既存のビザが切れた場合、非正規滞在者となる。難民申請者は移民局に対してビザの延長もしくは保証を求めることができるが、拒否されることが多い。UNHCR から難民としての認定を受けた場合でも、香港政府は在留資格を保障しないため、第三国定住によって出国するまでは非正規滞在者となる。

3. 拘禁

在留資格のない庇護希望者はいつでも収容の可能性があり、放免されるためには香港の永住権を有する保証人が必要になる。

¹ 香港難民アドバイスセンターウェブサイト
<http://hkrefugeeAdviceCentre.googlepages.com/backgroundandrationale>

² “Denial of refugee rights” Hong Kong Human Rights Commission, Society for Community Organization, Voices of the Rights of Asylum Seekers and Refugees, (2006)

4. 生活

● 教育

庇護希望者の子どもたちは、原則として香港の公立学校への通学が認められておらず、教育へのアクセスは在留資格が必要とされる。政府は彼らの教育への権利を認めておらず、教育局は、移民局長が通学の用件(在留資格)を確認した上で、入学の申請を受け付ける。

● 食料・シェルター

香港政府は庇護希望者に就労を認めておらず、教会もしくは社会福祉局の食糧、シェルター支援に頼って暮らしている。社会福祉局に申し出た場合には、非正規滞在者であることを名乗り出ることになるため、移民局による収容のおそれがある。UNHCRは子ども、女性などを対象に支援を行っている。

● 医療

以前は UNHCR からの証明書を持って公立病院で治療を受けることが可能であった。しかし、2005 年 9 月新しい公立病院政策によって、在留資格を持っていない人は医療サービスをうけられなくなり、場合によっては移民局により収容されるおそれもある。

● 就労

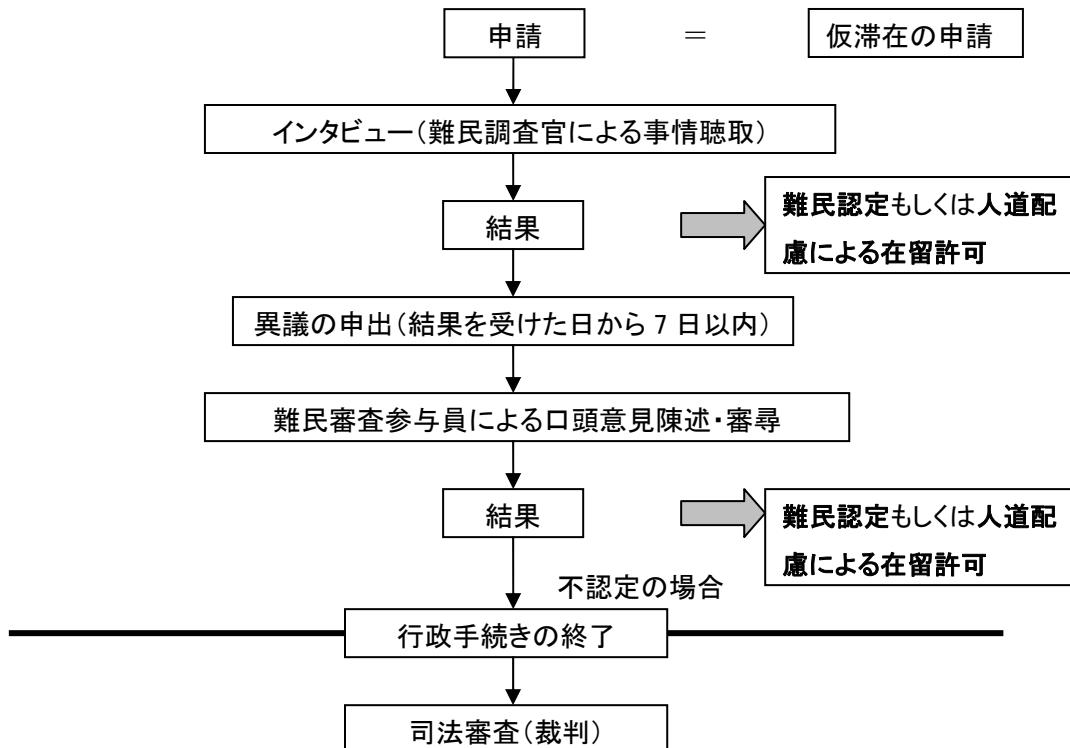
難民申請者の多くは在留資格を持っていないため、就労できない。

日本の難民制度

日本における難民に関する法制度が整備されるきっかけとなったのが、インドシナ難民の受入れであった。1975年ベトナム、その後ラオス、カンボジアのインドシナ3国が次々と政治的に不安定となつたことで、インドシナ難民の本格的な流出が始まった。最初に「ボートピープル（正規の出国手続をとらずに他国へと避難した人々）」が来日したのは1975年でベトナム難民9人がアメリカの船舶に救助されて千葉港に上陸した。以来、多くのボート・ピープルが日本に来るようになった。当時難民条約未加入であった日本は、アメリカ等第三国への再定住先が確定していることを条件として一時滞在を認めていたが、1978年4月、日本政府は閣議了解によりベトナム難民の定住受入れを決定し、1979年7月に受入れ対象をインドシナ難民全般に拡大した。

インドシナ難民の受入れ等が契機となり、1981年、難民条約への加入が実現した。1982年には「出入国管理および難民認定法」が施行され、難民認定制度が導入された。法務省出入国管理局が難民申請の審査を行い、不認定に対する異議申立も法務大臣に対して行われる。法務大臣による決定を不服とする場合は、司法機関にて難民性を争うことも可能である（図1参照）。

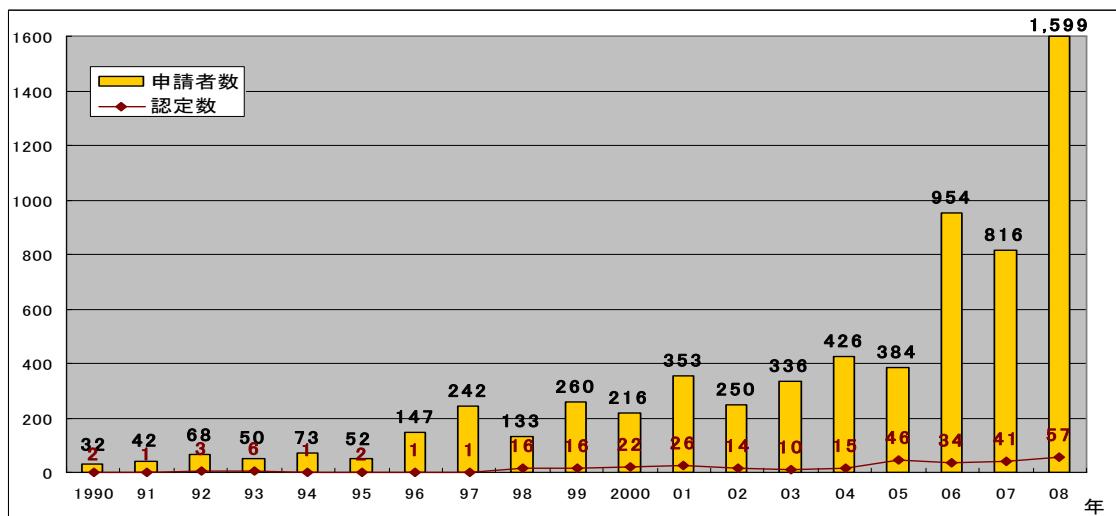
■ 図1) 難民認定申請の概要(行政手続き)



<参考文献>

『日本で暮らす外国人のための生活マニュアル』移住労働者と連帯する全国ネットワーク編

■ 図2)難民認定申請者数と認定数の推移



■ 図3)難民認定申請及び処理数の推移

年別	申請	認定	不認定	取り下げ等	人道配慮による在留
1982	530	67	40	59	
1983	44	63	177	23	
1984	62	31	114	18	
1985	29	10	28	7	
1986	54	3	5	5	
1987	48	6	35	11	
1988	47	12	62	7	
1989	50	2	23	7	
1990	32	2	31	4	
1991	42	1	13	5	7
1992	68	3	41	2	2
1993	50	6	33	16	3
1994	73	1	41	9	9
1995	52	1(1)	32	24	3
1996	147	1	43	6	3
1997	242	1	80	27	3
1998	133	15(1)	293	41	42
1999	260	13(3)	177	16	44
2000	216	22	138	25	36
2001	353	24(2)	316	28	67
2002	250	14	211	39	40
2003	336	6(4)	298	23	16
2004	426	9(6)	294	41	9
2005	384	31(15)	249	32	97
2006	954	22(12)	389	48	53
2007	816	37(4)	446	61	88
2008	1,599	40(17)	791	87	360
合計	7,297	443(65)	4,399	671	882

注:()内は、「異議の申し立て」段階で認定された
人数で、合計に含まれていない外数。

出所:法務省入国管理局

韓国の難民制度

韓国は1992年12月3日、「難民の地位に関する条約」及び「難民の地位に関する議定書」に加入。1993年12月10日、「出入国管理法」と1994年6月30日の「出入国管理法施行令」に難民認定条項を新設し、1994年7月から難民認定申請の受付を開始した。

■ 難民認定制度と運営実態

1. 難民の概念及び認定の条件

- 出入国管理法第2条2-2項は難民の定義を規定せず、「難民条約の適用を受ける者」と規定することにより、迫害、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、立証責任等に関する解釈の問題が生じている。
- これまでに人道的地位を付与された者（準難民）に関する規定がなかったが、2008年12月の改正法案で新設された。

2. 難民担当部局

- 申請の受付と面談は出入国管理事務所長、出張所長、または保護所長が担当。現在、ソウル出入国管理事務所では、難民問題を担当する6~7人の出入国管理官により難民室が運営されているが、地方では指定された出入国管理官が難民問題を担当。
- 異議審査は難民認定協議会が担当。法務部（法務省）次官が委員長となり、法務部の人権局長、出入国・外国人政策本部長、外交通商部国際機構局長、警察、国家情報院など関係機関及び関係専門家の中で、法務部長官が任命または委嘱する12人以内の委員で構成（弁護士、研究者、大韓赤十字社など民間委員委嘱）。
- 総括は法務部出入国・外国人政策本部国籍難民課、処分は法務部長官が担う。

3. 難民申請と受付の拒否

- 出入国管理法第76条の2第1項は「難民認定に関する申請があった時には、大統領令が決めるところにより、法務部長官が大韓民国の中にいるその外国人を難民として認める」と明記している。つまり、国内にいる（上陸、または入国した）外国人は難民申請ができる。
- 大韓民国の領土の外にいる難民の再定住については規定がない。
- 空港や港湾などの難民申請に関する手続きの規定は設けていない（難民臨時上陸許可制度はあり）。
- 過去に不法滞在の罰金未払いなどを理由に難民申請の受付を拒否した事例があり、最近は受付の段階で陳述書の作成を求め、即決審査し、難民に該当しないという理由で受付を拒否する事例が増えている。

4. 1年の申請期間

- 出入国管理法第 76 条の 2 第 2 項は「申請はその外国人が大韓民国に上陸、または入国した日（または大韓民国にいる間難民になる理由が発生した時、またはその事実を知った日）から 1 年以内に行わなければならない。ただし、病気、その他のやむをえない理由がある場合はそれにあたらない」と規定し、難民申請が可能な期間を 1 年に制限している。
- ただし、難民申請者の半分以上が 1 年を過ぎてから難民申請しており、実務上は 1 年を経過したという理由で受付を拒否した事例は多くはない。入管法改正の議論においても、申請期間の期限を廃止し、申請が遅れた事情を難民認定審査の際に考慮すべきという意見が支配的である。

5. 難民審査期間の長期化

- 他の先進国では難民認定の審査期間が 6 ヶ月以内、或いは 1 年以内と法律で規定されている。しかし、韓国では審査期間や最初の面接期間などが規定されておらず、審査期間は通常 2~4 年を要している。また、5~6 年と長期化した事例もある。

6. 通訳とコミュニケーション

- 難民申請者の陳述は難民認定において最も重要な証拠になるため、円滑なコミュニケーションと陳述の信頼性・一貫性の判断のためには、正確な通訳が必須。
- 現在、韓国で難民申請をする大多数が非英語圏の出身であるが、面接の際に使用されている言語は 66% が英語、20% が韓国語である。また、約 70% が通訳なしで面接している。

7. 手続き参加と情報提供

- 面接では、弁護士、NGO や友人などの同席は許されていない。
- 申請者は、難民面接調書が申請者の陳述のとおりに記載されたかどうかを確認する機会がまともに与えられていない（約 50%）。
- 難民申請書及び申請者本人が作成した陳述書以外の面接調書や調査官が収集した資料などの閲覧及び複写は許されていない。

8. 処分および理由告知

- 手続きの迅速化のため、難民の認否に関する一次決定は、出入国・外国人政策本部長が法務部長官名義で決定する。
- 難民認定が拒否された場合は、申請者の権利救済のため決定の理由と異議申請方法が含まれた通知書が交付されるが、約半数の申請者だけに理由が告知される。告知に使われる言語は韓国語と英語が各々 50% 程度である。

9. 異議申立制度

- 異議申立は、難民認定協議会の審議により法務部長官が決定する。しかし、難民認定協議会は必ずしも難民問題の専門家で構成されているわけではなく、関連部署局長級の公務員と法務部長官が委嘱した、民間の専門家で構成された協議機関に過ぎない。そして、審査及び決定も1次審査機関と同様の法務部が行うため、異議申立手続きが救済制度としてはあまり意味がなく、実際には、これまでに異議申立て決定が覆った事例は1~2件に過ぎない。
- これまで異議申立てが可能な期間が7日と短かったため、改正法では14日に延長。

10. 難民申請と拘禁

- 政府は、退去強制の対象者を保護（収容）することができる。その名称は保護であるが、実際は拘禁と変わらない。
- 難民申請自体が理由で拘禁されることはないが、不法滞在などにより拘禁された状態で難民申請を行った場合、難民認定手続きが終わるまで、拘禁が長期化する。さらに、拘禁の期間に関する制限はなく、拘禁の妥当性や必要性に関する司法的な規定もない。これまでに3年以上拘禁された事例もある。

■ 難民法改正および制定の議論

1. 難民法改正・制定の議論

- 難民認定手続き及び支援制度が十分に整備されていない中、難民申請が急増したことから、難民制度の整備と難民法改正が求められている。
- 難民行政に携わる公務員、難民法の研究者、弁護士で構成された「難民法制改正委員会」が、2005年9月、出入国管理法の中の難民関連部分の改正案を提案したが、2006年2月には出入国管理局が、2006年7月には法務部が各々出入国管理法改正案を提案し、2007年11月に「出入国管理及び難民認定に関する法」の立法化を示した。
- 2008年12月2日、チョ・ウンソン議員などが提案した出入国管理法改正案が法制司法委員会の代案として国会を通過し、2008年12月19日に公布され、2009年6月20日から施行予定。
- NGO及び難民弁護士らが2005年から検討し、完成した「難民などの地位および保護に関する法律」の制定のための公聴会が、2008年12月2日、国会人権フォーラム（代表：ファン・ウヨ議員）主催で開催された。

2. 2008年12月に改正された（2009年6月20日施行）出入国管理法の概要

- 異議申立期間の延長（第76条の4）：難民不認定の結果が出てから異議申立てができる期間を、7日間から14日間に延長。

- 難民などの保護、保障の努力義務（第76条の8第1項）：政府は、難民として認められて在留する外国人に対し、「難民条約」で規定する地位と保護が保障されるよう努力しなければならない（ただし、難民の保護を法的義務ではなく努力義務と規定したことは、難民条約の国内法的効力を否認する誤った立法という批判が出ている）。
- 人道的地位の制度化（第76条の8第2項）：法務部長官は、難民として認められない者に対して、特に人道的な配慮が必要だと認められる場合は、大統領令が定めるところにより滞留を許可することができる。
- 就労活動許可（第76条の8第3項）：法務部長官は（1）人道的な滞留許可を受けた者、（2）難民認定申請後、大統領令が定める期間を経過するまで難民認定の可否が決定されない者、（3）その他、難民認定申請者の中で、法務部長官が必要だと認めた者に対して、就労活動を許可できる。
- 難民支援施設の設置（第76条の9）：難民申請者、難民認定者、人道的な地位を持つ者の支援業務を効率的に行うために、法務部に難民支援施設を置くことができる。難民支援施設では、韓国語教育、職業相談、社会適応訓練、定着支援、医療支援、そのほかに支援のために必要な事項に関する業務を行い、必要だと認められた場合は、その業務の一部を民間に委託することができる。
- 難民に対する相互主義適用の排除（第76条の10）：難民と認められた者に対しては、他の法律の規定にかかわらず、相互主義（外国人に権利を与える場合に、その本国が自国人と同様の権利を与えることを条件とする主義）を適用しない。

3. 「難民などの地位および保護に関する法律」の制定案

- NGOや難民を支援する弁護士らが2005年から検討して策定した「難民保護法」を発表する立法公聴会を、2008年12月2日、国会人権フォーラム（代表：ファン・ウヨ議員）主催で国会にて開催した。
- 主な内容
 - ① 「出入国管理法」とは独立した「難民などの地位および保護に関する法律」によって難民を規定する。国家人権委員会は2006年6月12日の決定で、出入国管理法とは別の難民に関する法律を制定することは、人権擁護という観点から難民問題に取り組めること、法体系上、出入国管理法で扱うことができない難民の基本的な地位及び難民の社会的な保護に関する適切な規定を設けることができること、難民認定手続きと難民の社会的な保護が分離されることなどの利点があり、このような理由で、ヨーロッパ連合では、加入国が必ず出入国管理に関する法律と、別に規定された難民法を制定するように勧告していることを理由に、法務部長官に対し、「難民認定と難民の社会的な保護に関する法律を別に制定することが望ましい」と勧告した。

- ② 「難民」、「難民申請者」、「人道的地位を付与された者」等の定義を明確にすることによって、国際法に則って難民認定制度を運用する。
- ③ 「難民条約」に基づいて、送還禁止の原則を採用する。
- ④ 難民申請者の滞留資格を明確にする。
- ⑤ 空港及び港湾において、誰もが難民申請できるようにする。
- ⑥ 難民認定の審査期間を制限するとともに、面接、事実調査、関係機関・弁護人の協力・同席、国連機関の参加、通訳、面接内容の確認、資料の閲覧、複写権、個人情報保護など、手続きにおける保障の内容を具体的に明示する。
- ⑦ 難民の特殊性を考慮し、立証責任を緩和する。
- ⑧ 難民申請者の収容を制限するとともに、異議申立においても陳述の機会を保障する。
- ⑨ 難民認定手続の規定を、人道的地位の付与手続きにも原則的に準用する。
- ⑩ 「難民委員会」を新設し、独立した異議申立審査が行われるようにする。
- ⑪ 「難民条約」に規定された難民の最低限の権利を保障する。
- ⑫ 特に、生活保障、医療、教育、社会適応訓練、資格取得などに対しては、別途の規定を設け、これらを制度的に支援する。
- ⑬ 難民の家族呼び寄せを保障する。
- ⑭ 出入国を除き、人道的地位を付与された者は難民と同じ待遇を受けられるようになる。
- ⑮ 難民申請者の生活費を支給することとする。ただし、一定期間が経過すれば、例外的に就職を許可する。
- ⑯ 難民申請者に対する住居、医療、教育に関する支援を規定する。

マレーシアにおける難民の状況

マレーシアは、アジア諸国の中で難民の人口が最も多い国の一であり、2009年1月の時点で46,700人がUNHCRマレーシア事務所に登録している。マレーシアは「難民の地位に関する条約」及び「難民の地位に関する議定書」に加入しておらず、難民の保護に関する国内制度が存在しない。1959年の「移民法」(2002年改正)は、難民と「非正規滞在外国人」を区別していない。従って、難民及び庇護希望者は「非正規滞在外国人」として分類され、逮捕、拘禁、強制送還などの恐れがあり、法的に非常に弱い立場に置かれている。マレーシア移民法によると、マレーシアに不法入国もしくは不法滞在する者は起訴の対象になり、無期限に収容、むち打ちなどの体罰、罰金、強制送還の対象となる。さらに、彼らは就労、教育へのアクセスもない。マレーシア政府は難民申請の受付、登録、認定等を一切行っていない。

政府の代わりにUNHCRが難民審査を行い、難民認定を行っている。難民申請数が多いため、UNHCRマレーシアの難民認定業務は世界で最大規模である。また、アチェやロヒンギャ等の特定の民族集団に対しては、その集団に所属しているという理由で一時的な保護を与えている。しかし、「特定の集団への所属」が理由で難民認定を受けた場合、第三国定住の対象にはならない。UNHCRは難民の集住地域を訪ねる「移動登録」を実施しているが、難民の数が多いことから、カバーできる難民の数は限られている。

2004年にマレーシア政府の難民に対する規制が緩和されたことにより、UNHCRが認定した難民は、逮捕及び起訴されないようになり、制限付きで医療サービスも受けられるようになった。そのため、UNHCRの証明書類を持った難民の逮捕が減り、2005年には収容されていた難民や庇護希望者1,734人が放免された。しかし、恒久的解決策ではなく、マレーシアに深い関係(宗教など)がない限り、第三国定住が唯一の恒久的解決策となっている。

■ 難民の国籍

UNHCRの統計によると、マレーシアにおける難民の国籍は、ミャンマー出身が42,309人で、そのうちロヒンギャが15,200人、チンが15,800人、ミャンマームスリムが4,000人を占める。その他、スリランカ出身が2,450人、ソマリア出身が700人、イラク出身が555人、アフガニスタン出身が550人となっている。

<参考文献>

UNHCR "Country Operations Plan 2007 – Malaysia"
US Committee for Refugees and Immigrants, "Country Reports – Malaysia, 2009"

タイにおける難民の状況

タイは、「難民の地位に関する条約」及び「難民の地位に関する議定書」の締約国ではないが、この30年間120万人以上の難民に対して送還を行わず、滞在を事実上黙認してきた。ミャンマー(ビルマ)との国境沿いの9つの難民キャンプに暮らしているビルマ難民は保護の対象になるが、キャンプ外にいる庇護希望者は他の外国人と区別されず、タイの移民法により非正規滞在者として扱われている。

■ キャンプにおける難民の状況

タイの難民キャンプに暮らしている難民は、ミャンマー(ビルマ)出身者だけで約14万人に達する。難民キャンプは、タイ政府の地方入国管理局の管理下に置かれている。キャンプに登録されている多くの難民は、20年間キャンプの外へ出ることを許されておらず、従わない場合には、逮捕や送還の恐れがある。そして、制度上、難民は就労資格を認められていないため、NGO等の支援に依存しており、タイ国内外のNGOが食料、医療、教育等のサービスを提供している。この20年間、出身国の状況は変わらないため、自発的帰還は難しく、キャンプ生活が長期化し、様々な社会的・心理的問題も発生している。2005年から第三国定住を進める方向で政策が転換され、大規模なタイ国外への第三国定住が決まった。2007年までに10,000人がタイを去り、2008年には20,000人以上が再定住難民として海外で受け入れられた。2009年には22,000人が再定住のためタイを出国する見込みである。

■ 「都市型難民」

難民キャンプに収容されずに都市で暮らしているいわゆる「都市型難民」は、ラオス、ネパール、スリランカ出身者が多く、そのほかカンボジア人、イラン人、コンゴ人などもいる。タイには難民認定制度が存在しないため、UNHCRが登録し、難民認定を行う。しかし、UNHCRが難民として認めても、タイでは就労が禁止されており、逮捕や送還の可能性がある。また、現在タイ政府はUNHCRがミャンマー(ビルマ)と出身者とラオ・モン族を難民として認めないよう求めている。多くのケースにおいて、第三国定住が恒久的解決策となっている。

＜参考文献＞

- Otter, Vera den. "Urban asylum seekers and refugees in Thailand."
- UNHCR "Country Operations Plan 2007–Thailand"
- UNHCR "Global Appeal 2008–2009,—Thailand"

米国の難民制度

難民認定が庇護認定と難民認定の2種類に分かれている。これは、申請者がどこで(米国内か外かで)申請するかによって異なり、それによって申請手続き方法も異なる。

- 庇護認定:申請者が米国上陸時または米国内滞在中に申請する場合
- 難民認定:申請者が米国外において申請する場合

■ 庇護認定

年度毎の受入れ人数制限は無く、すでに米国に入国している難民及び入国時に庇護を希望する者を保護する。1990年より移民帰化局本部庇護室が担当していたが、同時多発テロを契機に2003年11月25日に制定された2002年国土安全保障法のもと、国土安全保障省が創設され、米国安全保障省移民局へ移管した。

■ 申請方法概要(図1を参照)

庇護認定・送還停止申請—国土安全保障省

- ① 入国時1年内に申請書を国土安全保障省移民局サービスセンターに提出。その際、入国の経緯や滞在資格の種類は一切問われない。また配偶者・子どもの庇護認定資格も同時に申請できる。
- ② 指紋登録:身元確認とセキュリティー・チェックの為、FBIとCIAに転送される。
- ③ サービスセンターに提出後21日以内にインタビューの通知が届く。
- ④ 申請書提出後43日以内に米国内にある8つの移民局(アーリントン(バージニア州)、シカゴ(イリノイ州)、ヒューストン(テキサス州)、ロサンゼルス・サンフランシスコ(カリフォルニア州)、マイアミ(フロリダ州)、ニューアーク(ニュージャージー州)、ニューヨーク(ニューヨーク州))のいずれかにてインタビューを受ける。遠隔地に住む申請者には、担当職員が地方事務所へ出向きインタビューを行う。

申請中の申請者は殆どの場合拘束されることではなく、アメリカ国内の居住が許可され、面接時には弁護人または代理人を同伴する事が可能。英語が堪能でないものは通訳を連れてこなければならない。

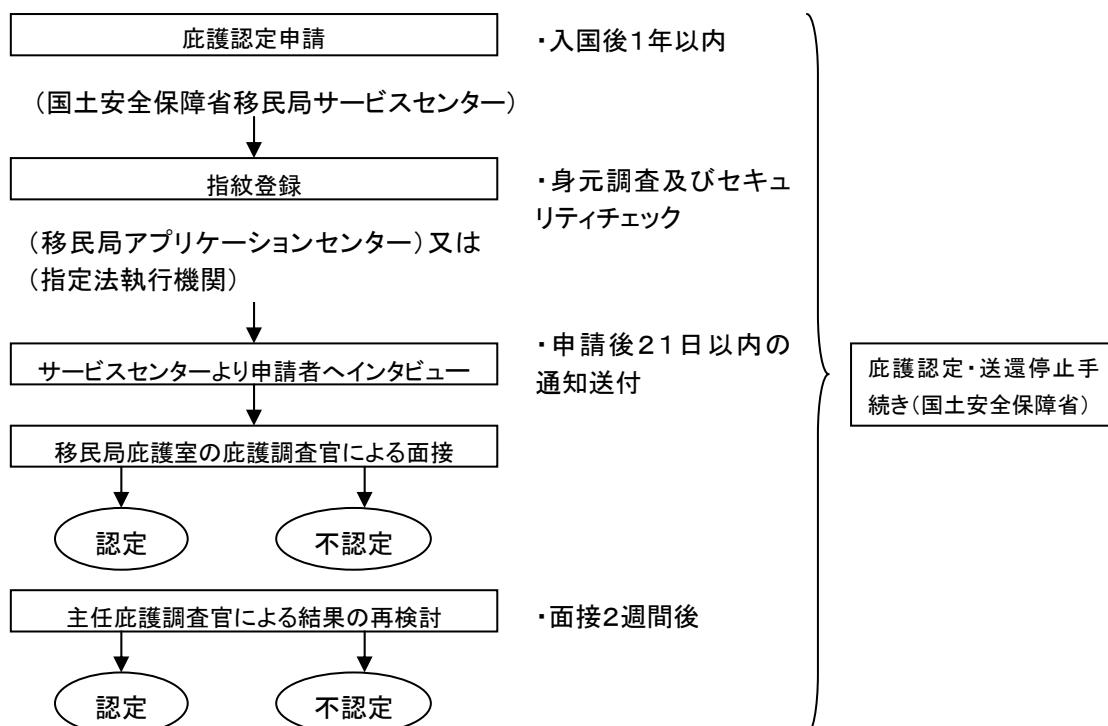
- ⑤ 庇護調査官により適格性が決定され、主任庇護調査官がその決定を再検討する。
- ⑥ インタビューから2週間後に申請者が庇護事務所へ行き結果を受け取る。
- ⑦ 通常申請から60日以内に結果が出る。決定については以下のものがある。

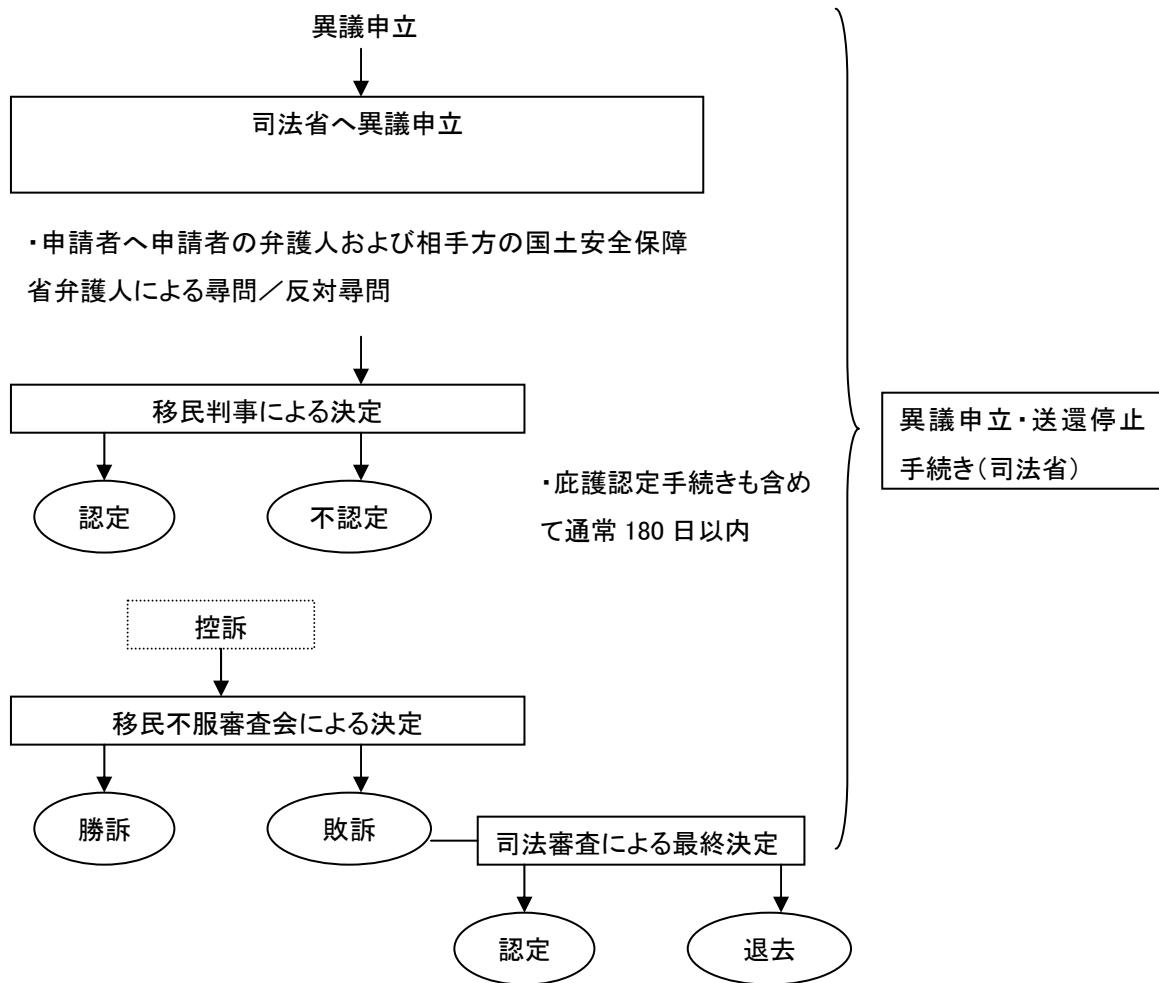
- 庇護者認定

期限は設けられていないが、本人の出身国の状況・環境変化により難民である必要がなくなった場合、認定資格は失効。就労許可／支援をはじめ、ソーシャルセキュリティや配偶者／子供の庇護認定追加申請、永住権所有資格(認定1年後より申請可能)、保険福祉省難民再定住事務所事務所の支援サービス、難民旅行証明書などのサービスを受けることができる。

- **認定推奨**
庇護調査官から認定の決定はされているが申請者の身元調査の結果がまだ出でていない場合
- **移民裁判所委任**
庇護事務所が申請を認定せず、申請者が不法に入国または滞在している場合、移民裁判所に引き継ぐ。庇護事務所での結果は申請を却下するものではなく、移民裁判官が新たに申請案件を審理。
- **不認定趣旨通知**
申請者が合法的に入国・滞在しており、庇護資格に適當ではないと判断された場合、不認定趣旨通知が送付される。申請者は16日以内に反証および新たな証拠となるものを提出しなければならない。
- **最終不認定**
16日以内に証拠提出しなかった場合、または提出した証拠が認定に足るものではない場合、最終不認定通知が申請者に送付。最終認定が出ると庇護調査官の決定に異議申立をすることは不可。

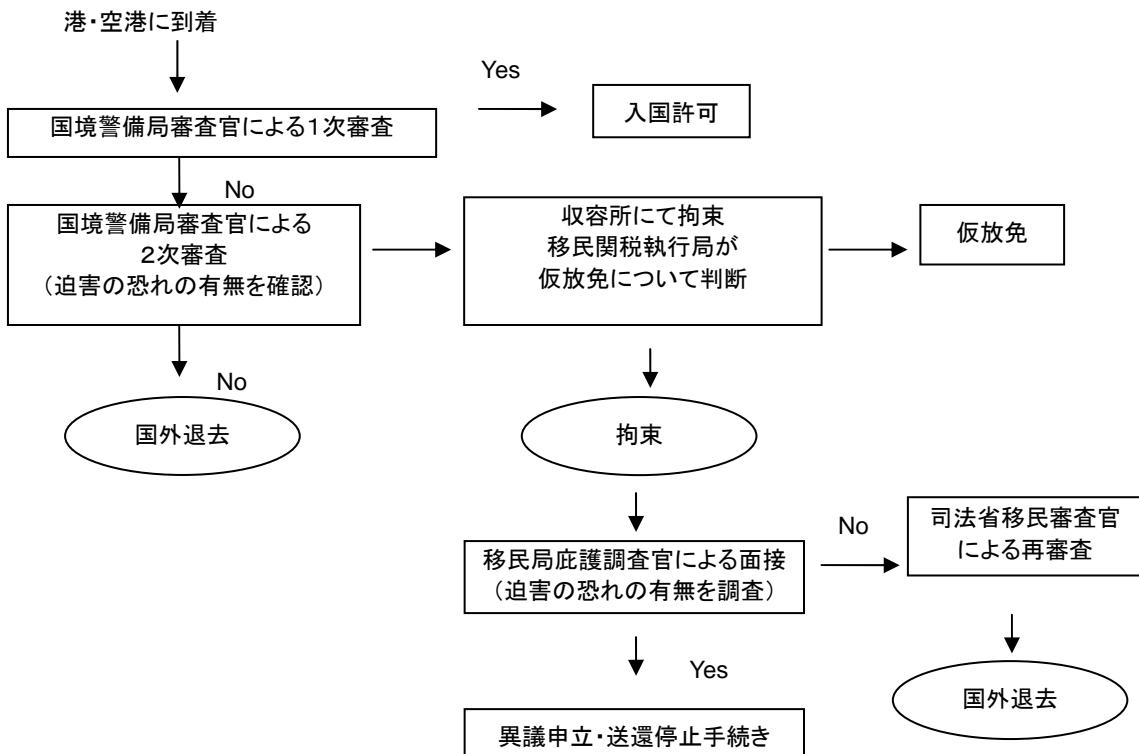
図1) 庇護認定申請方法(概要)





- ⑧ 最終不認定が出た後に異議申立する場合、司法省の移民審判官にすることができる。審理は当事者主義の裁判形式で行われ、申請者の弁護士、国土安全保障省の弁護人による尋問・反対尋問により、移民裁判官は庇護認定申請の認定・不認定を決定する。難民申請からこの決定に至るまでの処理は規則により 180 日以内に行われる。
- ⑨ 移民審判官が不認定の決定を下した場合、申請者は入国管理不服審査会へ控訴することができる。書類審査によって裁決がなされる。
- ⑩ 申請者が入国管理不服審査会で庇護認定を受けられない場合、司法審査に最終判断を委ねることができる。ただし司法審査は庇護者案件における各機関の最終決定に非常に大きな影響を与える為、違法移民改正及び移民の責任法により司法審査の利用が制限されている。

図2)空港での難民申請手続き



■ 空港で難民であることを申し出た場合の手続き

- ① 港・空港に到着した外国人は、国土安全保障省税関国境警備局審査官の1次審査を受ける。入国資格が無いと判断された場合、2次審査へ送られる。
- ② 2次審査では税関国境警備局が本人と旅行書類を審査し、正当な旅行書類を持たない場合は、本国に戻されることに不安や恐れを抱いていないかどうか確認し、無い場合は登場可能な便で本国に送還される。
- ③ 帰国することに恐れを持つと判明した場合は、国土安全保障省移民局のインタビューを受けたため、48時間（またはそれ以上）収容施設に拘束される。
- ④ 庇護調査官が迫害の明白な恐れがないと判断した場合には、移民裁判官による再検討を要求することが出来る。この再検討の結論は24時間以内、さらに庇護調査官の最初の決定より7日以内に出さなくてはならない。

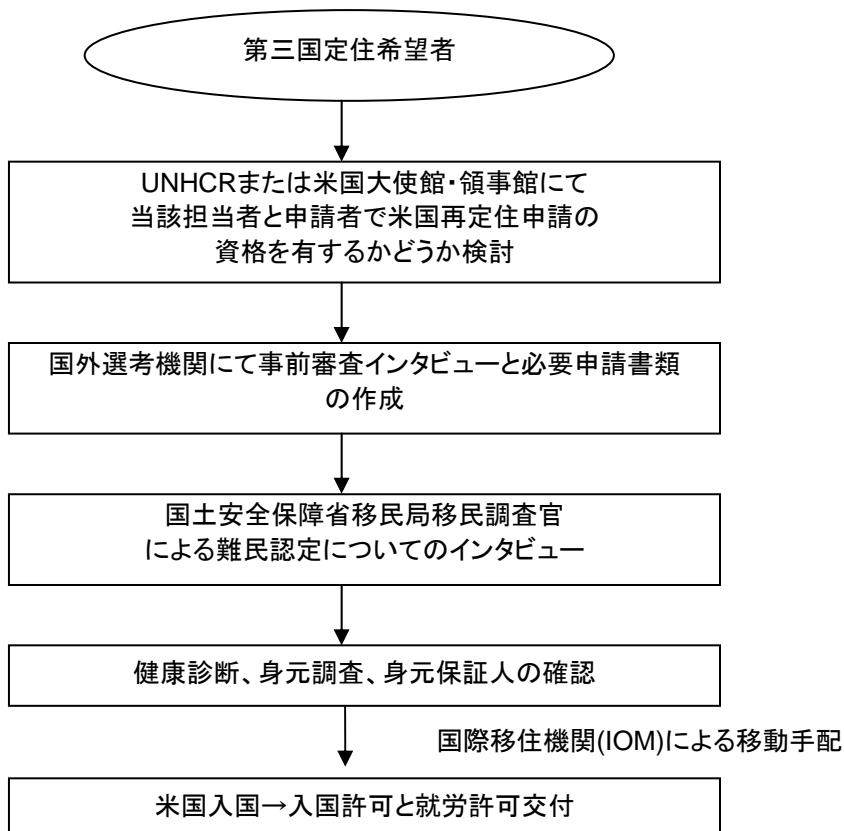
庇護調査官によって明白な迫害の恐れがあると判断された場合は、defensive proceeding のもと司法省に引き渡され、移民裁判官に対して庇護申請を行うことができる。

■ 第三国定住による難民受け入れ

アメリカ合衆国移民及び国籍法のもと、米国外より米国再定住を求める難民を保護。毎年国务院が米国連邦議会へ難民受入れ提案に関する報告書を提出し、それを基にした大統領と議会との検討により、各会計年度の難民受入れ割当人数が地域ごとに決められる。不足の緊急事態が起きた場合は、割当人数の調整を行うことができる。

難民手続き優先制度では各地域の割当人数内で難民申請を順序良く管理、手続きする為の指針が定められている。1~4 の優先順位があるが、この優先度は申請手続きの緊急性を決めるものであり、難民認定の資格を受ける上の優位性を示すものではない。

図3)第三国定住申請方法



■ 難民認定申請方法(図3参照)

- ① 難民申請希望者は米国難民プログラムの下で、UNHCR にて担当職員と申請者で米国の再定住申請資格の要件に該当するかどうか、難民条約に基づいて検討する。最寄りの米国大使館・領事館に申し出る場合もある。
- ② 通常、国外選考機関(Overseas Processing Entities: OPE)が申請者との事前審査インタビューを行い、必要書類を添えて案件を国土安全保障省移民局へ提出。
- ③ 移民局の調査官が申請者と個別の面談をし、難民認定の要件について審査。
- ④ 決定後難民資格の適格者とみなされた者は、健康診断およびセキュリティ上の身元調査を受け、身元保証人(各難民の再定住を担当する機関)の指定を受ける。
- ⑤ 申請者には難民認定番号が割り当てられ、その年度の難民受入れ割当人数から差し引かれる。
- ⑥ 米国への移動の手配は国際移住機関(International Organization for Migration: IOM)が行う。ただし移動費用は本人負担で、できない場合は融資を受けることもできる。
- ⑦ 難民は米国入国時に入国許可と就労許可を受ける。
- ⑧ 入国時より 1 年後に永住権所有者資格を取得し、5 年後は市民権を取得することができる。

東アジア・韓国における難民保護の発展

韓国公益弁護士グループ「共感」弁護士 ファン・ピルギュ氏

**難民支援協会主催 国際シンポジウム
新時代の難民保護と市民社会
～アジア太平洋7カ国・地域のNGOの視点から～
2009年6月13日(東京)**

東アジア・韓国における難民保護の発展

 ファン・ピルギュ
韓国公益弁護士グループ「共感」弁護士

東アジア・太平洋における国・地域



 韓国公益弁護士グループ「共感」

東アジアにおける、国・地域

- 「東アジア」(国連経済社会局 統計部)
中国、香港、日本、マカオ、モンゴル、北朝鮮、韓国
- UNHCR 情報局・国連 人口局

	中国	香港	日本	マカオ	モンゴル	北朝鮮	韓国
条約難民の承認	X	-	X	-	-	-	X
2007年時点における難民認定数	301,083 (内ベトナム人:300,897)	101 (内ソマリア族:20 セネガル)	1,794 (内ベトナム人:975)	-	5 (内中国人:5)	-	93 (内ビルマ人:30)
2008年時点における人口 (単位:1000)	1,312,979	7,507	127,897	473	2,581	23,616	47,870

 韓国公益弁護士グループ「共感」

東アジア(香港、日本、韓国)において共通する難民の状況の特徴

- 法的アプローチ(vs. 社会的・政治的アプローチ)
- 個別の難民(vs. 大量流入難民)
- 地域社会との統合(vs. 第三国定住・本国送還)
- 國レベルでの解決策(vs. 地域レベルでの解決策)
- 経済規模に応じた最小限の難民数

 韓国公益弁護士グループ「共感」

東アジアにおける難民保護の課題

- 庇護希望者
 - 労働の不許可、社会的支援が全くない、もしくは少しのみ
 - RSDの遅延
 - 制度化された、法務的な支援が無い
 - 異議申し立ての審査機関が1次審査と同じ組織である
 - “well-founded fear of persecution (迫害を受ける十分な可能性がある事)”の狭義での解釈や、“an unusually high standard of proof(特に高度な基準の証明を求める)”
 - 無期限勾留
- 難民(認定者)
 - 社会統合プログラムや、社会的・法的保護が無い、もしくは少ない

 韓国公益弁護士グループ「共感」

韓国における、難民保護の発展



 韩国公益弁護士グループ「共感」

韓国における難民の状況—概要

- 1994年 - 韓国、難民条約に加入
- 1996年 - 韓国、難民申請の受付開始
- 2000年 - 韓国がUNHCRの執行委員会に選ばれた後、初めて条約難民の認定
- 条約難民認定のプロセス:
第一判断: 法務大臣 (→ 異議申し立て: 法務大臣 (審査委員会) → 韓国行政裁判所 → ソウル高等裁判所 → 最高裁判所)
- 統計(法務省)

	申請者数	認定済	人道的地位	却下	取下げ	保留中
2009年4月30日時点での数	2,262	107	71	529	341	1,214

高麗 外交部
韓国公益弁護士グループ「共感」

韓国における難民の状況へのコメント

- **国連人権理事会 普遍的定期審査(Universal Periodic Review) (2008)**
韓国においては「難民条約を履行し、難民に係る国際法に沿い、難民認定プロセスを改善」する事が望ましい
- **国連人権差別撤廃委員会 (2007)**
 - “当委員会は懸念事項として言及する… 庇護申請における複雑かつ、長期に亘る審査期間
 - “当委員会は推奨する… 庇護希望者や、人道的保護の認可が与えられた人において労働を許可する事、韓国社会との統合を促進するための包括的手段がとられるべきである”
- **アムネスティ・インターナショナル 報告書(2006)**
 - “難民認定プロセスは透明性に欠け、多くの庇護希望者が直面する脅威を考慮できていない”
 - “庇護希望者に係る拘禁ポリシーは不明確で独断的である”

高麗 外交部
韓国公益弁護士グループ「共感」

2009年6月20日より 改正出入国管理法が施行

- 改正前: 不認定後の異議申し立ては7日以内 → 法改正後: 14日以内
- 「政府は、難民条約に規定されている難民の待遇及び地位を保証するよう努める」
- 人道的配慮による在留許可を規定
- 難民申請してから1年以上結果が出ない者、人道的配慮による在留許可を所持する者には就労許可が与えられる可能性
- 難民支援施設- 韓国語教育、就労相談、社会適応・定着訓練、医療支援、その他、必要な支援等

高麗 外交部
韓国公益弁護士グループ「共感」

難民等の地位と保護に関する法律案 2009年5月25日に導入済み

- **背景**
 - 草案の準備:** 韓国NGOネットワークにより、1年以上をかけ、草案を準備(UNHCHRや、NHR(国家人権委員会)をオブザーバーに向かえ、現地、また、海外 NGO、弁護士団体、学者を含む)
 - 実態調査:** NHRIの支援を受ける、ネットワークによる、難民の人権状況の実態調査
 - 提唱:** ネットワーク、ソウル弁護士協会、国会人権フォーラム主催の**3回の公聽会**
 - 公式な法案制定の申し込み:** ソウル弁護士協会による草案の提出
 - 草案の発表:** 24人の国會議員による、議会での発表

高麗 外交部
韓国公益弁護士グループ「共感」

難民等の地位と保護に関する法律案(仮訳)の 内容

- **概要**
 - 難民、庇護希望者、人道的滞在許可者の**定義**の明示
 - ノン・ルフルマン原則の厳守
- **庇護希望者の実質的な権利**
 - 庇護希望者への**在留資格**の規定
 - 庇護希望者への生活保障:
生活費/労働許可

高麗 外交部
韓国公益弁護士グループ「共感」

難民等の地位と保護に関する法律案(仮訳)の 内容

- **プロセスに係る庇護希望者の権利**
 - 申請に係る保護:** 情報へのアクセス手段; 通関における庇護申請; 限定された審査期間; 弁護を受ける権利; 立証基準の低減; 拘禁の制限; 上告における頭での発言の許可; 独立した異議審査機関; プロセスに係る保障は人道的滞在許可者にも適用される
- **認定された難民における権利**
 - 難民条約に規定されている**難民の権利の保護**
 - 難民の家族再統合と第三国定住に係る規定
 - 人道的滞在許可を受けた難民に關しても同待遇(入国管理を除く)

高麗 外交部
韓国公益弁護士グループ「共感」

法学における、昨今の発展

- 入国管理法下での難民認定
 - ステップ 1: 難民条約による難民の特定
 - ステップ 2: 当局裁量での難民認定の実施
- 立証責任や、立証基準に係る明確な基準は無い
- 迫害: “死や、身体的拘束に係る脅威” —— “死や自由への脅威”
- MOJ は後発難民 (refugee sur place) のケースにおいては、ほぼ全てのケースが「信用に足らない」としている: 裁判所はMOJの基準まで厳格な解釈はしないとしておきながら、実際の判断には「信用」の有無を考慮している
- **難民却下のクライテリア:**
本物のパスポート、韓国入国の理由、韓国における経済活動、難民申請のタイミング、出身国において迫害を受けていない家族の有無等



韓国公益弁護士グループ「共感」

今後の課題と、 東アジアにおける「課題解決ネットワーク」の必要性

- 人権保護における、権利に基づくアプローチの主流化
- 政策改正における経験や、法律的な発展についての意見交換
- 香港、日本、大韓民国以外の東アジアの国々の巻き込む
- アジア太平洋難民ネットワーク(Asia Pacific Refugee Rights Consultation)における重要な役割を担う
- 移民関係と人権団体らとの意見交換



韓国公益弁護士グループ「共感」

香港における難民保護の発展
バーンズ＆ダリー法律事務所 弁護士 マーク・ダリー氏

拷問被害者及び庇護希望者のための立法の枠組みに関する意見書(仮訳)

2009 年 3 月 31 日

香港律師会¹

香港弁護士協会

香港高等法院(高等裁判所)は 2008 年 12 月 5 日、FB ケース²のなかで、「拷問等禁止条約」で定められている拷問被害者か否かを決めている香港特別行政区政府(以下、政府)の手続きが、下記の理由で不公正で非合法的であると判断した。

- ・ 拷問被害者であることを申し立てた人(以下、拷問申立人)の陳述書の作成及びインタビューの際に、弁護士の同席を許可していない
- ・ 拷問申し立てを審査する審査官自身は、拷問被害者か否かを決定する権限を持っていない。
- ・ 決定権を持っている担当官が十分な研修を受けていない。
- ・ 拷問申立人に対する口頭審問を実施していない。

香港律師会会长は 2009 年 1 月 12 日、この裁判所の決定が、庇護希望者にとって「極めて重要である」と評価した。会長は、今回示された課題を解決するため、高水準の公平性を担保する立法や規則の制定が必要であることを強調した。

2009 年 2 月 3 日の立法会(議会)保安委員会において、魏永捷(Ngai Wing-chit)香港保安局副秘書長(事務次官)は、政府が同年末までに申立人を審査する体制を確立するための「立法の枠組み」をまとめると述べた。

最近の進展

香港律師会、香港弁護士協会、呉靄儀(Margaret Ng)立法会議員は、下記の点に注目している。

1. 香港保安局とデューティー・ロイヤー・サービス(Duty Lawyer Service:DLS)³は、既に法的扶助の

¹ 香港における事務弁護士の指導監督機関。1855 年設立。

² FB ケースの正式名称は「FB & Ors v Director of Immigration & Anor (HCAL51/2007)」

³ デューティー・ロイヤー・サービスは、法律に関するアドバイスを提供している香港の民間組織。香港律師会と香港弁護士協会が運営しており、運営資金は政府が提供している。

提供について検討を始めている。

2. 政府は、2009 年半ばまでに申立審査体制を整え、その後に立法の枠組みを導入するよう提案している。
3. 審査官への研修は既に一部で実施されている。

国連・拷問禁止委員会の所見

上記の進展に加え、香港法律会と香港弁護士協会は、2008 年 11 月に国連拷問禁止委員会が発表した総括所見も重要視している。総括所見は、国連機関及び人権団体から報告されている数多くの批判に関連して、香港において「庇護希望者を管理し、公平で有効な難民認定手続きを行う法制度がない」と、「難民条約と同議定書を香港へ適用させる計画がない」ことに対して、懸念を表明している。さらに、政府に以下の事項を満たすべきであると提言している。

- ・ 「拷問等禁止条約」第 3 条⁴に含まれている条項を組み込む
- ・ 同第 3 条で定める義務の適用性を決定する際、適切に審査するための包括的で有効な審査手続きを立法化することを検討する

また、マカオ特別行政区において、難民条約が適用され、庇護希望者の審査制度が法制化された。

香港において、UNHCR による難民認定の手続き的な欠陥と、同審査結果が悪用される可能性があることについては、香港法律会と弁護士協会は認識している。

UNHCR の難民認定審査手続きは、香港の裁判所の決定に従う義務がある場合、高水準の公平性を持たず、実質的には FB ケースとほぼ同様の理由で合法的とは言い難いものになってしまう。さらに、UNHCR による難民認定が、香港の司法判断に従う義務がなければ、不公正であり異質なものとなってしまう。実際、UNHCR は政府に対し、難民認定手続きを法制化するよう、繰り返し要求している。

政府は申し立てを審査する義務があるため、手続き的に不公正な UNHCR へ申請する人より、拷問被害者であることを申し立てる人の方が多い(UNHCR への難民申請者: 1,591 人、拷問申立人: 3,196 人)。したがって、香港法律会と弁護士協会は、政府が国連拷問禁止委員会の所見を真摯に受けとめ、「難民認定制度」と「拷問被害者審査制度」を法制化すべきであると考えている。

ただし、庇護希望者の大多数の人が、難民申請と拷問申し立ての両方を行っていることは明白であ

⁴ 「拷問等禁止条約」第 3 条

1. 締約国は、いずれの者をも、その者に対する拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある他の国へ追放し、送還し又は引き渡してはならない。

2. 権限のある当局は、1 の根拠の有無を決定するに当たり、すべての関連する事情(該当する場合には、関係する国における一貫した形態の重大な、明らかな又は大規模な人権侵害の存在を含む。)を考慮する。

る。政府の拷問申し立て審査手続きの人員が確保され、難民審査も同様の手続きで実施されれば、政府が公平かつ効率的に両審査制度を管理し、包括的な法制化の枠組みをつくることができるであろう。

この枠組みに含まれるべきものは、「独立した審査機関の設置を含む難民認定制度の立法」、「申請中の在留資格を管理するための立法」、「手続き中の生活支援などの関連制度の立法」である。これらすべてが現在の制度では欠如している。

香港法律会と香港弁護士協会は、このことが社会にとって非常に重要な懸案であると考えている。すなわち、最も重要な基本的人権が危うい状態にあるということである。

我々は、包括的な制度確立を実現する上で、重要な転機を迎えていたと考えている。新立法は、拷問申立人のみならず、庇護希望者や難民申請者に対しての虐待も防止するものである必要がある。不十分な制度は、抜け穴を利用した不正申し立や質の低い審査判断、そして法的な問題をもたらしてしまう。

拷問申立人の収容に関する法律や政策が欠如している現状は、異議申し立ての審査機関からも批判されており、違法な収容による法的コストを政府が課される結果となりえる。

法律の専門家と立法会による協議

基本的人権、法整備、手続きの公平性の促進は上記に示したが、香港法律会と弁護士協会は、行政府が提案するあらゆる施策が、早い段階から法律の専門家や立法会との間で協議されるべきであると考えている。

デューティー・ロイヤー・サービスが、香港法律会と香港弁護士協会によって設立されたにもかかわらず、これまでに協議されてこなかったことを懸念している。そのような施策は、最も高いレベルの公平性を保障することが重要である。また、法的扶助のモデル提案、専門家の研修、裁判官の選出と研修など、全てのプロセスにおいて、法律の専門機関と立法会による専門的知識が必要とされている。

政府への要望

上記を踏まえ、香港法律会と香港弁護士協会は、政府に対して、優先事項として下記の情報を提供することを要求する。

1. これまでに提案された施策の詳細(調査結果や検討されたモデルを含む)
2. デューティー・ロイヤー・サービスに対する提案の詳細と工程表を含めた議論の進捗状況
3. FB ケース判決が下されるまでのプロセスの詳細(実施された研修の詳細を含む)

4. 拷問申し立て審査や難民認審査の決定を待つ間、社会的弱者等への社会福祉や教育制度に関するどのような配慮がなされたか。効果的で効率のよい難民認定手続きの運用に向けて、どのような立法措置を考えているのか。

我々は、この問題の進展をモニターし続け、すべての利害関係者に対し、上記の要望事項への対応が早期になされることを期待する。

政府は、真正な庇護希望者を支援するため、国際的な義務に基づいて公正かつ効率的な制度を早期に確立すべきであり、我々は、そのための専門知識を提供することが可能であると考えている。

※脚注は難民支援協会が追加。

<参考文献>

Law Society of Hong Kong and Hong Kong Bar Association, “Joint Position Paper by the Law Society of Hong Kong and the Hong Kong Bar Association on the Framework for Convention Against Torture (“CAT”) Claimants and Asylum Seekers” (31 March, 2009)

アジア太平洋地域の難民条約締約国における現状と課題：オーストラリアのNGOの視点から～ オーストラリア難民支援協会 政策ディレクター タマラ・ドミセル氏



オーストラリア難民協議会(RCOA)について

- オーストラリア及び他の政府・地域における、難民、庇護希望者、そのほかの避難民に対して、柔軟、人道的、且つ建設的な政策の採択の促進を目的とする
- 1981年創設の、全国的な、非営利で、先端を行く組織である
- 多岐に渡る300以上の組織及び個人の会員による難民支援の分野：第一庇護国での支援及び本国帰還時の支援、オーストラリアにおける難民の定住支援、難民と庇護希望者への保護と法的支援の提供、特定の難民コミュニティーのためのアドボカシー
- 委員会による運営、主要スタッフ4名、会員からの支援金、寄付金及び助成金
- 国連経済社会理事会(ECOSOC)の特別協議資格を得て



オーストラリア難民協議会の目的達成への取り組み

- 会員組織の代表として活動
- 難民、庇護希望者、避難民間連した適切かつ強いアドボカシー活動
- 難民の現状、ニーズ、貢献に関して、広く意識喚起とマスコミの関心を高める
- 難民セクターのキャパシティー・ビルディング



オーストラリア難民協議会の活動拠点は
調査、政策分析、会員代表、研修、コミュニティ教育など



オーストラリア難民協議会の主要な活動



- 年に一度、オーストラリアの難民・人道プログラムに関する全国ミニセミナー会議を実施（地域社会の参加・政府への具体的な提言を行う）
- 全国難民週間の企画・広報
- 各自治体へ、「難民歓迎自治体宣言」を採択するよう促す
- 優先課題についての調査、意見書の作成
- 全国をつないでの電話会議を含む、各セクターごとの情報交換・共同アドボカシーの調整
- 上級官僚や議員との対話の継続
- 主要な国際フォーラムへの参加と国境を越えたNGO/国際機関との関係構築



オーストラリア難民・人道プログラム(RHP)の概要



- 1954年-「難民の地位に関する条約」に加入
- 1973年-「難民の地位に関する議定書」に加入
- 1901年以来約73万人の人々の定住に従事
- オーストラリア難民・人道プログラム(全移住プログラムの約8%を占める)の構成要素：
 - 海外から再定住する難民（現在6,000人規模。大部分がUNHCRの指定。その内12%が危険にさらされている女性。）
 - 特別人道プログラム（現在7,750人規模。オーストラリア国内で保護人を確保でき、自身の出身国外にいる人で人権侵害を受けける可能性がある人々。）
 - 国内庇護申請者（国内での庇護申請の結果認められた人數により、特別人道部門の割り当てが調整される）
 - 再定住で受け入れられる難民の割り当ては現在アフリカ、アジア、中東へ均等に振り分けられている。

- 4ヶ年計画のフレームワークが導入され、危機的情況から再定住した難民への政府の長期的コミットメントが可能になった。



定住サービスについての概要

難民・人道プログラムによる地域への定住の支援には、彼らが直面するであろう特定の困難を軽減するためのサービスを提供する包括的フレームワークがある。このフレームワークは、多文化主義の原則に基づいている。

主な構成要素：英語学習/通訳支援、ケース管理、居住支援、収入支援、就職支援、健康診断/治療、挨拶とトラウマの相談、到着前の文化オリエンテーション

このプログラムはこれまでとても成功しているが、まだ改善の余地がある。



- 改善事項：
サービス提供を実施するための入札による影響；定住により残された家族が離れられないこと、住宅危機(housing crisis)、就職への壁、ボランティア向けの適切な研修の必要性



オーストラリアの庇護希望者の受入れ及び対応の概要

- 年間4~5千人の難民申請があり、その多くが飛行機で到着する。船で来る人のうち約90%が難民と認められる。(対して、飛行機利用者の中では約40%)
- 政策については頻繁に論争が交わされている。
- 近年の主な改定:
 - ナウルでの難民申請手続きの終了。しかし、船で来た非正規入国者の審査は本土から遠いクリスマス島で行い、難民認定申請をする権利は保障されていない)
 - 懲罰的ともいえる一時保護ビザの廃止
 - Risk-based approachから(コミュニティでの受け入れ可能性の審査に重点を置いた)収容に政策変換。



オーストラリアの庇護希望者の受入れ及び対応についての改正



- 難民認定に関する審査の迅速化と保護を必要としない人への自発的帰還支援を含む地位の解決(Status resolution)の検討
- 労働制限の改正
- 補完的保護の実施
- 難民申請の結果国内で認定された人々への定住支援



オーストラリア難民協議会が抱える課題と機会



- 難民に関する根拠のないステレオタイプ化などに対して声を上げ、難民や庇護希望者に対する一般社会の理解を求める、また、グローバルな視点や状況を尊重できるよう、情報を発信。
- 資金・資源不足の中でも、様々な課題に迅速に対処できるよう、協議会と会員のキャパシティを強化する。



難民保護における政府と市民社会の役割

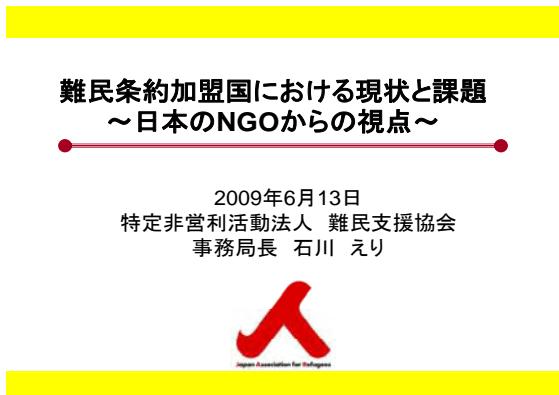


- 政府は、政策を決め、法律を定め、居住や地位確立のための資金を提供する責任を持つこと
- 市民社会は、人権に関してのオーストラリアの国際的義務を果たすため、公平で効果的な政策や法律を目指す活動を続けること
- 市民社会は、政府から資金を受け、定着サービス(商業ベンチャーと競争しながら)や、庇護希望者にサービスを提供(多くの場合、政府による援助が無い状況)すること
- 難民や庇護希望者にとって心地よい環境を築けるよう、また、太平洋地域としての解決策を導くため、両者が協力していくこと



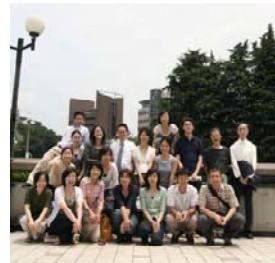
ご清聴ありがとうございました

難民条約締約国における現状と課題～日本の NGO からの視点～ 難民支援協会 事務局長 石川えり氏



難民支援協会についてー1

私たち、日本
の難民が、食
べ
たり、寝たり、働
いたりする、そ
んな当たり前の生
活を支援する団
体です。



1. 日本にやってきた難民一人ひとりへの支援

2. よりよい難民保護制度をつくるための調査、 情報収集および政策の提言



3. 難民についての広報および情報の発信

難民支援協会についてー2

- 活動概要
 - 難民一人ひとりへの支援
 - 法的支援: 手続きへのアドバイス、資料作成、弁護士との連携など
 - 生活支援: 住居探し、病院への同行、一時的な生活支援金の支給など
 - 広報・マーケティング
 - 調査・政策提言
- 設立: 1999年7月
- 代表理事: 中村義幸(明治大学 理事)
- 2007年度予算: ¥65,242,507
- 主な資金源: UNHCR、ほか民間財団、企業、個人からの寄付

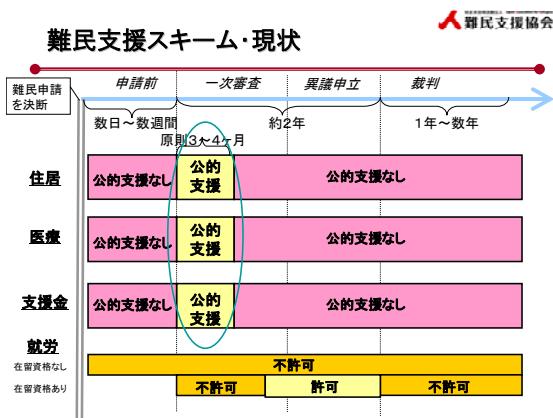
日本における難民受入れ

- 1978年インドシナ難民受入れを閣議了解→そ
の後11,000人超のインドシナ難民を受入れ
- 1981年難民条約加入
- 1982年「出入国管理および難民認定法」
(入管法)制定
- 2008年末までに申請者7,
人道配慮による在留許可
- 2010年度から年間30人す
る難民受入れを閣議了解



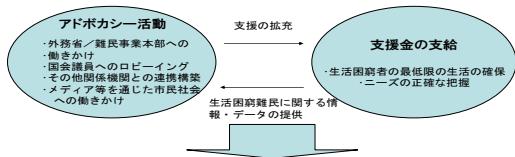
日本における難民保護の課題

- 審査にかかる期間が長期にわたる(平均2年間、最長9年間)
- 結果を待つ間の法的地位が安定していない(無期限収容もありえる)
- 異議申立てを審査する機関の独立性
- 結果を待つ間の生活支援が非常に限られており、しかも就労が禁止されている。(特に裁判中)



緊急キャンペーンの概要

緊急！
難民申請者の最低限の生活を支援するための緊急カンパを募集します！



保護費予算の復活・セーフティネットの拡充・制度改善

現在・具体的に足りないもの

- 生活を支援するための現金
- 家／シェルター
- 食料(保存のきく物+その場で食べられる物 例:カツ プラーメン)
- 日常品(石けん、歯ブラシ、下着、タオル)



ありがとうございました。



韓国における難民の現状と改善への取り組み
韓国NGOピナン(難民避難所) 代表 イ・ホテク氏

1. 団体概要

(1) ピナンの難民支援

- ・1994年6月14日設立
- ・北朝鮮からの難民を含めた韓国の難民支援を先導する韓国NGO

(2) その他

- ・コラムデオ(Koramdeo):10人程度の難民に対応可能な一時的避難所の運営
- ・難民人権センター(NANCEN):新たな難民人権問題に特化した団体の設立
- ・弁護士グループ:「共感」、「召命」

2. 韓国における難民の状況

(1) 難民の統計

年	申請	認定	人道的地位	不認定
合計	2,168	101	71	413
1994～2000	96	0	0	35
2001	37	1	0	3
2002	34	1	8	7
2003	84	12	5	2
2004	148	18	1	7
2005	410	9	13	79
2006	278	11	13	115
2007	717	13	9	86
2008	364	36	22	79

※主な難民の国籍:ネパール、中国、ミャンマー(ビルマ)、ナイジェリア、ウガンダ、コンゴ、バングラデッシュ、コートジボアール、エチオピア、イランなど

b) 難民認定率:17.2%(法務省8.4%、法廷3.1%、家族再統合5.7%)

難民保護率(人道的地位を含む):29.3%

(2) 韓国における難民の状況

- a) 韓国は1992年に「難民条約」および「難民の地位に関する議定書」に加入し、2000年にはUNHCR執行委員会のメンバーとなったが、2000年まで韓国で難民が認定されたことはなかった。

- b) 「出入国管理法」に難民関連条項を規定している。
しかし、「出入国管理法」において難民条項は12項目に留まり難民認定手続きや法的身分に関する詳細は規定されていない。また社会的待遇に関する規定もなされていない。
- c) 難民認定の査定プロセスは平均20ヶ月かかり、一部のケースでは5~6年かかることがある。
- d) 難民申請者は就労を認められておらず、政府から生活費の支給や衣食住の支援もない。
- e) 韓国在住の外国人(上陸、入国した者)のみが難民認定に申請する事ができる。難民の「第三国定住」プログラムはなく、空港、海港での申請手続きも行われていない。
- f) 難民申請は韓国入国から1年以内にされるべきと規定にあるが、難民申請者の半分以上が入国から1年過ぎてから申請手続きを行っている。
・在留資格所持者が難民申請した場合、G-1ビザが交付される。
・非正規滞在者が難民申請する場合、不法滞在の罰金を納付する者に限って、G-1ビザが付与される。非正規滞在のまま罰金を納付しない者は、難民認定手続きが終わるまで強制退去の執行を猶予される。
・最近では難民申請書受け取りの段階で陳述書の提出を求め、その場で即決審査し、難民に該当しないという理由で受付を拒否する事例が増えている。
- g) 現在、韓国で難民申請をする大多数が非英語圏の出身であるが、面接の際に使用されている言語は66%が英語、20%が韓国語で行われている。また約70%の面接が通訳なしで行われている。
- 約50%の申請者は、自身の調書が申請者の理解できる言語で陳述のとおりに記載されているかどうかを確認する機会が与えられていない。また、難民申請書および申請者本人が作成した陳述書以外の面接調書や調査官が収集した資料などの閲覧および複写は許可されていない。
- h) 拘禁の期間に関する制限はなく、拘禁の妥当性や必要性に関する司法的な規定もなく、拘禁の代替となるシステムが不十分である。(これまでにはある難民認定申請者が3年以上拘禁された事例もある。)

(3) 2008年12月19日に改正された出入国管理法の概要(2009年6月20日施行)

- a) 就労の許可
① 人道的な滞留許可を受けた者
② 難民認定申請後、大統領令が定める期間(12ヶ月)を経過するまで難民認定の可否が決定されない者
③ その他難民認定申請者の中で、法務省が就労活動の許可が必要だと認めた者
- b) 難民支援施設の設置(一部業務をNGOなどの民間に委託できる)

- 韓国語教育、職業相談、社会適応訓練、定着支援、医療支援などを難民申請者、難民認定者、人道的な地位を持つ者に対して行う

c) その他

- 異議申請期間の延長:難民不認定の結果が出てから異議申立てを行える期間を7日間から14日間に延長。
- 難民保護と保障の努力義務:政府は難民として認められて在留する外国人に対して「難民条約」で規定する地位と保護が穏法されるように「努力」しなければならないと規定。
- 人道的地位の制度化:法務部長官は、難民として認められない者に対して、特に人道的配慮が必要だと認められる場合は、大統領令の定めにより在留を許可する事ができる。
- 難民に対する相互主義適用の排除:難民と認められた者に対しては、他の法律の規定に関わらず、相互主義を適用しない。

3.NGOピナンと在韓難民の課題と現状

(1) 課題

a) 大量難民不認定

- ・難民申請者の大量不認定問題が1年以上にわたって長引いている。
- ・上訴申請が適正な審査プロセスを踏まれないまま拒否されている。

b) 難民申請者の生活の為の基本的権利の侵害

- ・就労を認められておらず、政府から生活費の支給や衣食住の支援もない。
- ・法的滞留許可のない難民申請者は初めの申請から1年以上たっても就労許可を付与されない。

c) 行政訴訟の増加

- ・不認定となった申請者の大半が行政訴訟の手続きを希望する。
- ・行政訴訟の申し立てをおこなったとしても、G-1ビザ(法的滞在許可)が付与されることではなく、強制送還の命令がただ単に延期されるだけである。
- ・行政訴訟を行っている者には就労許可もなく他生活支援もない。
- ・行政訴訟途中の者の就労事実が発覚し逮捕された場合、拘留施設に送還される。

(2) 現状

- a) 難民申請者は初回申請から一年以内に就労許可を受領するはずであり、通常であれば難民認定プロセスもその1年という期間内に完了する。認定プロセスに1年以上かかっているケースに関しては迅速化が行われているが、NGOは初回難民認定申請から1年以内でなく6ヶ月後から就労許可を与えるよう政府に要請している。

- b) 2009年6月20日から、G-1ビザを所持し、法的滞留許可の有する難民認定申請者は、もし認定プロセスが1年以上遅延する場合就労許可が与えられる。1年以上が経過する前であっても、もし緊急の必要性が認められれば就労許可が認められる。また衣食住を提供する難民支援施設が設置される。

- c) 難民法案の草案(難民地位の決定と難民とその他に対する待遇)を提案。
・2005年から、NGO、難民支援弁護士や活動家を中心に、出入国管理法とは別の難民法を検討・

準備してきた。法制化すべく、ファン・ウーヨ議員の主導によって、2008年12月2日に公聴会や立法のためのフォーラムが国民議会において開催された。

- ・2006年12月、国家人権委員会は、入国管理法とは別に他の難民法の必要性を示した。
- ・韓国入国から一年以内に難民申請をしなければならないという期限を廃止する。
- ・空港や港湾などの難民申請に関する手続きを可能とする。
- ・難民認定の過程での面接、調査、関連団体との連携において申請者の親近者やUNHCRの参加、カウンセリングのサポート、また機密文書のコピーの入手及び複写権利などの規定を設ける。
- ・難民不認定理由に対する理論的根拠や証拠を提示する責任規定を設ける。
- ・難民認定手続きを人道的地位という位置づけに適応する。
- ・上訴過程において口頭弁論を取り入れる。
- ・難民審査の最終判断や難民政策の適用を推進する独立した難民委員会を設立する。
- ・難民申請者の拘留期間に期限を設ける。
- ・難民の「第三国定住」制度を導入する。
- ・「難民条約」で認められた難民の基本的人権に基づいて、社会保障、基本的生活、医療、教育、融合訓練、学歴の承認、各種職業免許の承認などを包括したサポートシステムに関する特別規定を設ける。
- ・家族再統合の理念に関する規定を設ける。
- ・出入国以外に関して人道的地位を取得した者にも難民と同じ待遇を提供する。
- ・難民申請者に対して、生活手当の支給し、最初の申請時から6ヶ月後に就労許可を付与する。
- ・難民申請者に住宅、医療、教育のサポートを提供する。

d) 現在の出入国管理法全体の見直しの必要性が公表された。

- ・難民認定の再申請において、申請に変更がない場合、誤申請や不適切な申請方法であった場合、経済的理由又は韓国滞在期間の延長を目的とした申請の場合、インタビューに2回以上の欠席が確認された場合は、再申請が即不認定とされていたが、その慣習を廃止した。
- ・拘留期間が3ヶ月以上経過した場合、入国管理局は法務省から3ヶ月毎に拘留期間の延長を求める許可を取得しなければならない。

4. 韓国の難民保護においての政府と市民社会団体の役割

(1) 政府

a) 難民申請者の保護

- ・近年政府は郊外に「難民支援センター」の設立を試みたが、近隣の住民からの反対により、土地を確保することができなかった。

b) 難民の保護

- ・難民の基本的生活の保障に関する法律を制定する。
- ・一部の難民は市民権取得を申請している。

(2) 市民社会

a) ピナンの主な活動

- ・難民やその子供また市民ボランティアの為の難民学校の運営
- ・亡命者の法的援助
- ・衣服などの物資支援、文化的なイベントや融合プログラムを通して難民の生活を支援する。
- ・北朝鮮難民の為の活動：ジャユト（「自由の場所」北朝鮮難民の為の夜間学校）

b) 2008年のプログラム

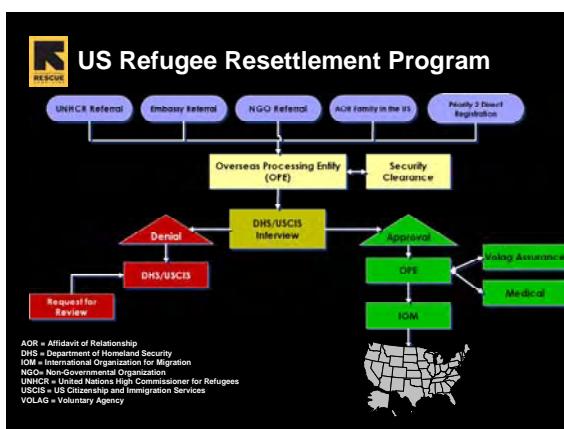
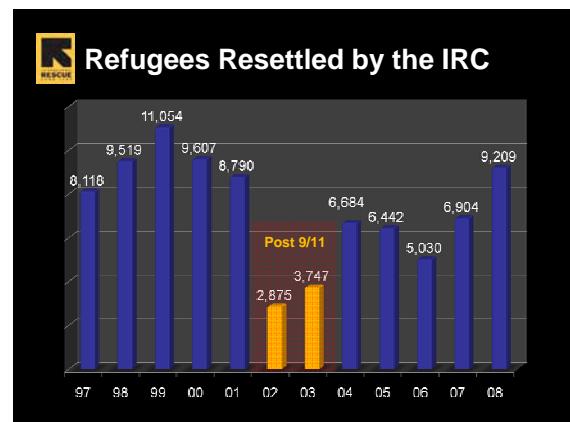
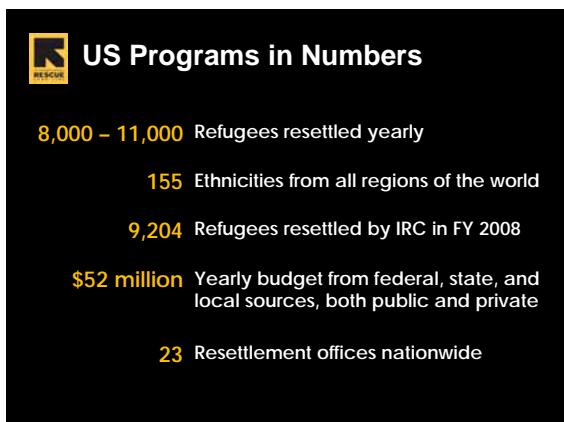
- ・カウンセリング
- ・託児所、カフェ の運営
- ・「世界難民の日」
- ・ジュマ難民のためのグリーン文化村
- ・難民女性工房
- ・難民シェア倉庫
- ・マレーシアにおけるチン難民キャンプの支援

c) 2009年のプログラム

- ・難民や無国籍有者のための人権クリニック
- ・難民コミュニティスクール（難民問題、緊急救助、コンピュータについて教示）
- ・難民テコンドーパフォーマンスチーム
- ・ソウル中心の南山の入り口における文化的イベントの開催
- ・「環境難民」についての勉強
- ・避難所の運営
- ・韓国における生活のマニュアルの作成

U.S. Refugee Resettlement Program

IRC タイ副代表 クリストイン・ペトライ氏



Primary Considerations

- Ethnicity & Nationality
- Language
- Arrival Projections
- Employment
- Unanticipated Challenges
- Special Cases
- Expedited Cases



Primary Considerations

- Ethnicity & Nationality
- Language
- Arrival Projections
- Employment
- Unanticipated Challenges
- Special Cases
- Expedited Cases



Primary Considerations

- Ethnicity & Nationality
- Language
- Arrival Projections
- Employment
- Unanticipated Challenges
- Special Cases
- Expedited Cases



Primary Considerations

- Ethnicity & Nationality
- Language
- Arrival Projections
- Employment
- Unanticipated Challenges
- Special Cases
- Expedited Cases



Primary Considerations

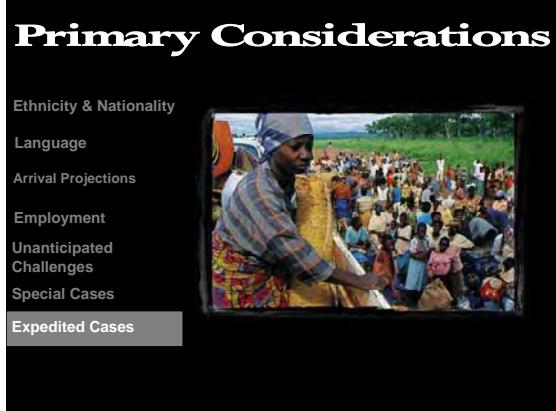
- Ethnicity & Nationality
- Language
- Arrival Projections
- Employment
- Unanticipated Challenges
- Special Cases
- Expedited Cases



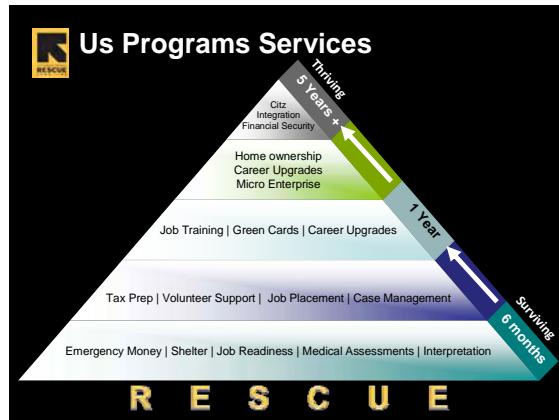
Primary Considerations

- Ethnicity & Nationality
- Language
- Arrival Projections
- Employment
- Unanticipated Challenges
- Special Cases
- Expedited Cases









マレーシアにおける難民保護の課題と現状 テナガニータ プログラム・オフィサー カトリーナ・J・マリアモヴ氏

マレーシアにおける難民保護の
課題と現状

カトリーナ・J・マリアモヴ
テナガニータ
マレーシア

マレーシアの背景

■ 2009年4月1日現在、マレーシアの登録難民は5万人近くに上った:

■ ビルマ人	42370
■ スリランカ人	2 452
■ ソマリア人	700
■ イラク人	555
■ アフガニスタン人	546
■ タイ人	275
■ パレスチナ人	151

マレーシアの背景

- マレーシア政府は1951年の国連難民条約に加盟することを**拒否**した。
- 拒否の理由は、大量のビルマ人難民がマレーシアに押し寄せて来るという可能性があるため。
- 政府は全ての難民を「違法な」移民として認識している。

課題

難民保護への最大の
課題?

↓

認識の無さ

全ての段階におけるあらゆる差別

難民は

- 不公平に扱われ
- 非難され
- 犯罪者扱いされ
- 存在を認識されていない

結論

■ 暴力と虐待、拷問の循環

犯罪者扱い

治安確保&
調査

嫌がらせや逮捕、
拘束、逮捕などのリスク

現状

- 国連「普遍的・定期的レビュー(UPR)」(2009)
 - レビューがマレーシアの難民政策を批判したことが、マレーシア政府にプレッシャーを与えた。
 - UNHCR が発行した難民証明書を、マレーシア政府が認識していなかったことが重大な問題として指摘された。
 - 上記による変化: UPR発表後はマレーシア国内で、難民に対する認識が高まった

現状

- 難民が必要とする**包括的な政策**:
 - 市民社会グループが難民に関する包括的な政策に取り組む; NGOとマレーシア弁護士協議会による協働
 - マレーシアの難民に対する段階的なアプローチに取り組む必要がある

現状

- 難民コミュニティの強化
 - 更なる崩壊=更なる脆弱化
 - コミュニティ組織の構築と支援: 批判的



「保護」とは?

- 「保護」が意味することへの理解:
 - 単なる「登録」のみではない
 - 批判的な特別な地位の付与
 - 基本的なサービスへのアクセス; 健康管理、教育
 - 法的な救済へのアクセス
 - 労働の権利
 - **生活の権利**
 - **その他**

THANK YOU

正義とは道義であり、個人的な
善悪の判断ではなく、
全ての人類の道義である。
本当の道義の声を
はっきりと認識する人々は
いつも正義の声を認識する。

- Alexander Solzhenitsyn



バンコク難民センター プロジェクト・マネージャー ルフィーノ・セヴァ氏

Bangkok Refugee Center (BRC)
Catholic Office for Emergency Relief and Refugees (COERR)

Assistance to Urban Refugees and Asylum-Seekers

THE SITUATION OF URBAN REFUGEES IN THAILAND

Thailand is not a party to the UN Refugee Convention and has no government mechanism to respond to refugee claims or to determine who is, and is not, a refugee outside of the designated refugee camps along the Thai-Myanmar border. Therefore, the protection and rights of the urban refugees and asylum seekers are not guaranteed. The process of registering asylum seekers in Bangkok and other urban centers and in determining their refugee status rests with UNHCR, and RSD is conducted only in Bangkok.

Urban refugees and other persons of concern under the mandate of UNHCR do not have access to gainful employment and higher education, are liable to arrest and deportation, and subjected to social and racial discrimination. The UNHCR certificate issued to refugees and asylum seekers does not guarantee protection for urban refugees in Thailand because under the Thai immigration law, if a person does not have a valid passport and Thai visa, they are considered illegal aliens and can be arrested, detained and deported. Resettlement and voluntary repatriation are the only durable solutions available to urban refugees.

Despite restrictive policies and difficult life situation, hundreds of asylum seekers nevertheless continue to arrive each year in Bangkok in search for a safer life. Almost 1300 refugees living in Bangkok are currently under the protection and care of UNHCR. An additional several hundreds of asylum-seekers and other people of concern (over 800) are registered with the HCR Office for the refugee status determination (RSD) procedure.

The change in political landscape in Thailand after the Thaksin government was ousted by a military coup in 2006 and the succeeding governments have serious ramifications on the role of UNHCR in registering and conducting RSD and the protection of urban refugees and other persons of concern under its mandate. In May 2007, Thai government directed UNHCR to stop conducting RSD. The process was suspended and that UNHCR cannot conduct RSD on any new applicants until an agreement is in place or a system is promulgated by the government. More and more restrictions and strict compliance to new guidelines in relation to access to detention centers, registering new applicants, and resettlement and pre-departure for third country were imposed.

Common concerns brought up by refugee focus groups and individuals during the AGDM participatory assessments in 2006 have considerably at its worst. Urban refugees' protection risks reached a critical and serious level during the six-month period of 2007. Thai immigration police authorities have been targeting refugee populations, notably Sri Lankans and Lao Hmong, ignoring issued UNHCR refugee and asylum certificates and arresting and

detaining them. Several refugees were threatened with deportation. Thai police apprehension and fear of arrest, detention and deportation, intimidation and exploitation by the host community, extreme poverty, and the lack and high cost of higher educational opportunities which are the main concerns voiced by refugee women and men continue to occur.

In reference to AGDM participatory assessments findings: A slight variation in prioritization of concerns was found between the different nationality and age groups. While Cambodian adolescents and younger adults deplored the lack of employment possibilities as their main concern, older adults of all nationalities almost unanimously prioritized physical security. For some children, addressing the needs for more clothes and shoes was more vital than addressing their safety and schooling needs. A number of Cambodian men over 50 singled out psychological distress as their main problem while freedom of religious expression was identified by some Chinese women and men almost as essential as the need for food and protection.

Participatory Assessments in Urban Areas, September - October 2006

Protection risks/issues	Root causes	Capacities and solutions proposed by refugees
<ul style="list-style-type: none"> • Arbitrary arrest and searching of household including extortion of money by police • Physical and verbal abuse by police • Restricted movement due to fear of arrest and detention • Lack of security in the household • Fear of spies from country of origin • Limited work opportunities, lack of income, potential engagement in illegal activities • Psychological problems • Overcrowded accommodation • Unhealthy living conditions • Stress-related diseases 	<ul style="list-style-type: none"> • Absence of national legislation on refugees and asylum seekers • No policies and guidelines for law enforcement authorities • Lack of awareness of refugee rights • Discrimination based on race • Perception of refugees as criminals • No work permits, low allowances • Lack of professional skills • Language barrier • Unequal gender power relations • Change of lifestyle 	<ul style="list-style-type: none"> • Accelerated intervention in police arrests • Improved hot line service • Training of Thai police at all levels • Improvement of incident report system, documentation of incidents/cases • Acceleration of resettlement • Vocational training (English, Thai, computer skills) • Increased living allowance and provision of transportation money • Coverage of costs for education • Provision of clothes, shoes, school materials • Temporary work permits/legal employment or income-generation projects • Stress management activities • Adolescents' involvement in life skills training • Building rapport with host community

Legal and psychological assistance, intervention with authorities on behalf of refugees, training of Thai police to increase knowledge and awareness on refugee issues, increased material support, improved access to UNHCR officers and accelerated resettlement were among solutions that sub-groups believed fall under the UNHCR's responsibilities. Capacities proposed by respondents were numerous and elaborate, focusing mostly on refugees' eagerness to learn new skills, their experience in financial management and their community bonds, helpful especially in times of trouble with authorities.

The BANGKOK REFUGEE CENTER (BRC) as the PROJECT

The objective of the Bangkok Refugee Center is to ensure that all asylum seekers and recognized refugees enjoy personal security and safety through an increased protection and more efficient provision of assistance. The Bangkok Refugee Center (BRC) covers a range of sectors to ensure that the assistance programme meets the basic living standards in terms of accommodation, food, medical care, education, psychological and social services and adequate community support.

BRC has five operational units that assist in achieving the project objectives through the implementation of activities in social, medical, education, legal and administrative and financial matters. The five units carry out activities under the direction, supervision, monitoring and evaluation of the project manager.

PROGRAMS AND SERVICES

Financial and Material Assistance

All asylum-seekers who approach UNHCR are provided, upon registration, with information on the policy and guidelines for the available services and assistance. Those requesting assistance from UNHCR will be first interviewed by the Protection Unit, in order to be assessed whether they fall under the category of persons of concern to UNHCR. Once the status of asylum-seekers is determined, their request for financial assistance will be subject to vulnerability and needs assessment, which will be referred to and carried out by COERR/BRC. Priority is given to refugees considered as vulnerable and in need. Asylum seekers can avail basic medical care and those considered as extremely vulnerable and at risk and with emergency medical problem are referred for medical care and treatment, temporary shelter, and necessary material assistance.

Of the almost 1300 refugees and other persons of concern, over 1100 persons receive financial assistance according to eligibility or needs assessments as per guidelines on the provision of subsistence cash allowance (SA). Among these, increasing number of extremely vulnerable and indigent refugees continue to receive supplementary food supplies to meet their nutritional needs. Detainees in immigration detention centers and jails are visited and provided with monthly pocket allowance.

Medical Care and Health Services

The number of and the medical costs for IPD, serious and emergency cases, continue to increase, particularly in Bangkok, as hospitals charge for the treatment of refugees in the same range as ordinary foreigners. COERR/BRC continues to negotiate the payments with hospital administrations to obtain reductions. Additional costs for IPD and OPD treatments are covered by the project. Basic medical checkup, care and treatment is made available by BRC medical team and regularly conducted for the asylum-seekers at the BRC on-site medical clinic.

Seminars and workshops on health related issues, sexual and gender-based violence are provided to increase the awareness of, and knowledge on how to avoid the threats arising from refugees' vulnerability. Volunteer refugee staff after being trained will conduct information sessions on sexual- and gender-based violence, HIV/AIDS visits and outreach medical services.

The medical services unit is responsible for the provision of medical care services and referral to Thai hospitals for IPD/OPD treatments, screening/evaluating and verification of supporting documents for medical bills prior to reimbursement and payment. The unit also manages the on-site OPD clinic, inventory and stock and prepares purchase requisitions for the largest medical supplies, with procurement being handled by COERR's supply unit. Medical records and files of all individual medical cases are managed by BRC's medical unit as well. Training and activities related to maternal and child health care, as well as monitoring of SGBV and HIV/AIDS related cases are conducted by staff members of this unit. In addition, the medical services unit conducts community medical outreach, taps local public health offices for the provision of basic immunization of refugee children and disseminates information on prevention of serious diseases such as dengue, avian flu, malaria and others.

Social and Psychological Services

Under the social and psychological services sector, BRC continues to monitor the most vulnerable refugees in order to assist them improve their situation, regularly conduct assessments of the needs of all refugees and asylum seekers and address their most ardent problems. Orientation to newly recognized refugees takes place to familiarize them with the available BRC's financial and material assistance, medical, social, psychological and educational services, as well as to inform them on basic protection and legal issues. The monitoring undertakings and orientation sessions are conducted in collaboration with UNHCR.

Refugees and asylum seekers are referred for psychological assessment and the reports are for reference for RSD decisions and resettlement, for treatment and clinical intervention. In consultation with and participation of, refugees, developed and conduct therapeutic interventions and activities.

The social workers are responsible for the organization of needs assessments among refugees, management of casework, social counseling, home visits and follow up with individual case needs, assistance to vulnerable families, provision of temporary shelter, food and relief items distribution, regular monitoring of refugees receiving subsistence cash allowance and other basic material assistance.

Consultations on income-generating activities along with classes of vocational training in a range of trades have been provided to refugees to increase their chances of employment. Although employment is illegal for refugees, many of them nevertheless find temporary jobs, for which they need some practical skills. They are also prepared for their resettlement to third countries.

Education Services

The education services unit is responsible for the administration and operation of the Bangkok Refugee Learning Center (BRLC), which provide vocational and learning opportunities to refugees unable to access private and public vocational, primary, secondary and language schools or centers. The BRLC runs learning language facilities, library resources, computer training classes, vocational courses, art classes, health education, socio-cultural activities and training on SGBV, HIV/AIDS and human rights. The unit also designs a curriculum and conducts teacher training at BRLC. The head of the unit supervises the teaching staff, identifies primary and secondary schools for refugee children to study and negotiates the admission and enrolment to Thai schools and education centers.

Although with a shortage of classroom space and library facilities, non-formal education is available to refugees unable to enter formal Thai schooling. COERR/BRC increased efforts to identify new resources and facilities to accommodate the educational and recreational needs of all refugee children and adults. Many volunteer teachers mostly expatriate teaching in international schools are involved in teaching English. In late 2006, a new location to enlarge the Bangkok Refugee Learning Center became a reality and resulted in increased refugee student populations attending English Thai, basic mathematics and computer courses. Refugee children attending school receive hot meals, an assistance which comes as a response to one of the requests advanced by refugees during the AGDM participatory assessments last year.

Volunteer and Internship

BRC has set up and hosts internship and volunteer programs of certain universities and institutions in Thailand and overseas to augment the needed technical and support staff and as part of lobby and advocacy. It also maintain close cooperation and referral network with organizations and individuals involved in and with interest in assisting urban refugees and advance the cause of BRC/COERR and UNHCR.

Protection and Security

In view of protection and security realities, UNHCR officers intervene in security incidents involving persons of concern and generally advocate for more relaxed regulations for refugees. Prison and detention visits and management of especially difficult cases are integrated into this project as well. UNHCR assigned legal officer, community social services assistant, and resettlement officers to meet refugees in BRC compound for dialogue and counseling sessions related to protection, assistance and durable solutions issues and concerns.

Procedures to facilitate the resettlement have been undertaken to assist urban refugees who were accepted by resettlement countries. UNHCR also facilitates the process of obtaining traveling documents, visas and departure clearance.

GENERAL INFORMATION ON REFUGEE POPULATION

Urban refugees have various professional, educational and cultural backgrounds, religious beliefs and political opinions. They come from over 30 countries. Most of refugees are of working age and are very active. The Lao Hmong, Sri Lankans, Somalis and Chinese are the biggest groups of the refugee population. The Lao Hmong refugee group is the largest, with family cases of over four children. It is considered as the most disadvantaged among the urban refugees, because most of Lao Hmong seeking refuge in Thailand are marginalized farmers with no formal education and no previous access to basic health and social services.

The number of urban refugees and asylum seekers in Bangkok is increasing and their needs and problems are enormous. Few NGOs are providing assistance to asylum seekers. COERR-BRC is the main NGO providing basic survival needs to urban refugees, and in 2007, to some extremely indigent and vulnerable individuals.

IMPACT ON PROTECTION ISSUES AND POLICIES

The protection of the population of concern

This urban project assistance is a direct response to refugees' protection needs. Urban refugees in Thailand are viewed as illegal immigrants by the Royal Thai Government and thus require assistance in protection and in finding durable solutions. Refugees are often arrested for their illegal stay and work in Thailand. Together with UNHCR Protection Unit, the BRC visits refugees in detention centers and prisons, refugees are assisted for court trial and amnesty. Counseling and guidance on legal aspects are provided by UNHCR. These include obtaining of national documentation such as marriage and birth registration, information on illegal migrant registration, Thai visa and residency status, administration of justice, business permit/license, and funeral and cremation papers in case of death. In addition, extremely vulnerable individuals (EVIs) receive special services and home visits by BRC. Protection assistance ensures that asylum seekers in Immigration Detention Centers have access to the RSD process and are assisted to receive resettlement exit clearance.

The specific situation of children, including adolescents

Although Thailand is party to the Convention of the Rights of the Child, it has made reservations to Articles 7 and 22 dealing with birth registration and nationality of refugee and asylum seekers' children. As their parents reside in the country illegally, most refugee children are excluded from practically all social services. Urban refugee children continue to be referred to the Thai district/municipal office for registration and certificates, and continue to receive assistance from BRC in that regard. BRC also continues to refer refugee children with the necessary qualifications to local Thai primary and secondary schools. Some language and vocational training as well as other recreational activities are also made available to refugee adolescents. UNHCR will also try to secure admission to mercy centers in the event of children's detention, identify foster families or assess their best interest in finding solutions to their problems. In the event that there are children with special need and such need not available in Thai children centers/institutes, COERR/BRC will find other means or options to meet the need.

Combating HIV/AIDS

The BRC medical unit is responsible for conducting HIV/AIDS information and education campaign dissemination activities, referral, follow up and monitoring of HIV/AIDS cases. The unit also makes sure that refugees living with HIV/AIDS have access to medical care and treatment such as ARV. The BRC OPD clinic provides pre-test and post-test counseling, and when a case in need for investigation and treatment, refers cases to government hospitals where medical treatment and other related services are available to refugees at low costs. Other BRC services include health counseling, psychological, recreational and vocational activities, and referral of serious medical cases such as those in terminal phases to Thai health/social centre for special support services.

香港における難民の法的支援：課題と現状

香港難民アドバイスセンター エグゼクティブ・ディレクター ブライアン・バーバー氏



香港における難民の法的支援 課題と現状

香港難民アドバイスセンター
エグゼクティブ・ディレクター ブライアン・バーバー

課題

- アジアにおける難民保護に対する抵抗感
- 法律や手続を援助する団体がない
- 地域での助け合いの限界
- 調整不足
- 一般人の偏見、勘違い
- 援助資源の不足
- 多様なニーズへの理解

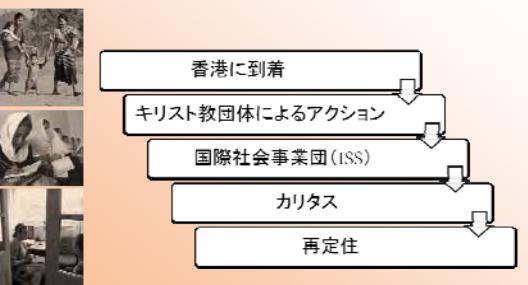


アジアにおける難民保護義務に対する抵抗

法・手続き関連の基盤の不足

香港には二つのメカニズムが存在する

- 政府のCAT(拷問等禁止条約)メカニズム、香港裁判所により以下の理由によって不当と断定された:
 - 一般から寄せられた法的支援が行われていなかった
 - 法的代理人が許可されていなかった
 - 調査官に決定権がなかった
 - 意思決定者が充分な訓練を受けていなかった
 - 要請の際口頭でのヒアリングがなかった
- UNHCRの難民認定手続きメカニズム
 - 限られた資料は長い待ち時間を意味する
 - 法的代理人がやっと最近許可された
 - 書面による不許可の理由提供はやっと最近になって行われるようになつた
 - 矛盾



調整不足

一般市民の先入観や誤解

「難民キャンプを再開せよ、と南アジア人は言う」
-2009年3月8日 Sunday Morning Post

「庇護を希望している南アジアからの不法移民の増加」
-2009年3月18日 Sing Tao Daily

「不法移民が一般市民の安全を”爆弾のように”脅かす」
-2009年3月18日 Sing Tao Daily



機会

- ネットワークの構築・強化
- 政府・UNHCR・NGOのコラボレーション
- 人権メカニズムの活用
- 裁判所の活用
- 擁護

ネットワークの構築・強化

- アジア太平洋地域の難民の権利ネットワーク
- 南部難民法的支援ネットワーク
- 東アジア地域ネットワーク

政府・UNHCR・NGOのコラボレーション

- 定期的な協議
- 研修コース
- 会議
- 情報共有
- 推薦人・委託人への案内

香港に認可された人権委員会

- 人種差別撤廃条約 ("CERD")
- 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約 ("ICESCR")
- 市民的政治的権利に関する国際規約 ("ICCPR")
- 女性差別撤廃条約 ("CEDAW")
- 拷問等禁止条約 ("CAT")
- 子供の権利条約 ("CRC")
- 障害者の権利条約

判例

- CAT要請に対しては高い基準の公平性が適用されるべきだ
 - Secretary for Security v Sakifver Prabhakar ("Prabhakar")*, FACV 16/2003
- パヘルフルマンとは、慣習国際法の原則であるが、香港は一貫した反対者であるため、適用されない
 - C v. Director of Immigration*, HCAL 132/2006
- 香港のCAT手続きは"Prabhakar"によって要されている、最高位の公平性を満たしていない
 - FB v. Director of Immigration*, HCAL 51/2007
- CAT要求者の拘留の根拠や手続きは、勾留者から入手、確認できるようにあるべきである
 - A v. Director of Immigration*, CACV 314/2007
- 要求者は、庇護要請の結果を待つ間は、住まいや食事を提供されるべきである
 - "Bag of Rice Case", settlement with the Hong Kong Social Welfare Dept.
- CAT要請者と庇護希望者は認定された際に親に就くことに対して起訴されるべきではない
 - Iqbal Shahid v. Secretary for Justice*, HCAL 150/2008 (subject to appeal)

法的支援の重要性

- 難民法は複雑
 - 難民が難民法について知識を持っていることはほとんどない
 - 微妙な概念を有する複雑な分野
 - 法的に適切な時系列の説明を提供することの難しさ
- 手続き上の制約
 - UNHCR現地オフィス間の矛盾
 - 拒否の理由
 - 同じオフィスへの要請
- コミュニケーション上の困難
 - コミュニケーションはほとんどの場合通訳を通じて行われる
 - 難民要求者の多くはトラウマの経験があり、信頼のあるオープンなコミュニケーションを取ることが困難である
- 危険にさらされている権利は非常に深刻である
 - 旗った拒否は迫害される環境への強制送還を意味する
 - 二次被害の危険性が高い

難民支援の方法



Hong Kong Refugee Advice Centre

- 完全な代理人
- 状況に応じた法的助言
- 一般的な法的助言
- 情報提供

ボランティアと無償奉仕モデル



FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER
LATHAM & WATKINS LLP
Linklaters
SHEARMAN & STERLING LLP
Skadden

Hong Kong Refugee Advice Centre

研修



Hong Kong Refugee Advice Centre

- ケースワーカー研修
 - 年に3回の弁護士、ボランティア、学生向け研修
 - 中心は、国際難民法、難民認定手続き、ケースワーク管理、倫理
- 通訳研修
 - 通訳研修担当者の研修
 - 難民の法的支援のためのコミュニティーでの通訳

代理人



Hong Kong Refugee Advice Centre

- 証明書
- 法的提出物
- 参考資料
- 面接準備
- UNHCR面接のアテンド
- 補助的提出物

優先事項



Hong Kong Refugee Advice Centre

- 同伴者のいない未成年者
- 世帯主が女性の世帯
- 性的、ジェンダー的暴力の被害者
- 烙印被害者
- 売春被害者
- 精神社会的必要性のある個人
- 深刻な治療を必要とする個人、または身体的障害を抱える個人
- 香港で深刻なセキュリティに関する問題を抱える個人
- 言語的・社会的に孤立したグループの個人
- 複雑な法的問題を抱える要請
- 追放される可能性のある要請
- 兵役回避に関する要請
- 改宗の問題を抱えた要請

私たちの功績



Hong Kong Refugee Advice Centre

- 240人以上の難民とその家族の支援
- 150人以上の法律家や通訳の訓練
- UNHCRや香港政府との強固な関係
- 香港の法的コミュニティーや有識者からの保証

香港難民アドバイスセンターはどのような変化をもたらしているか？

10人のうち9人の
法的代理人がない庇護希望者が
拒否されています



2人のうち1人の
私たちが代理人を務める庇護希望者が
認可されています

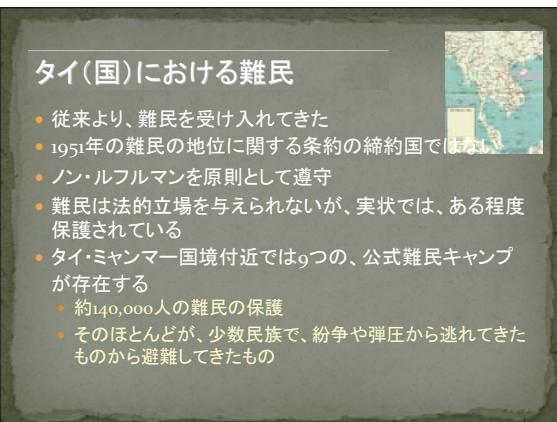
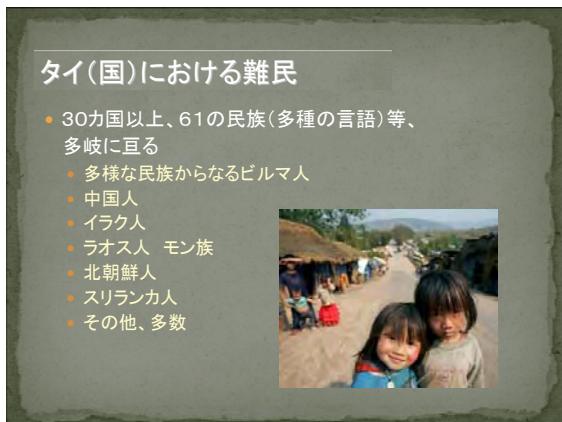
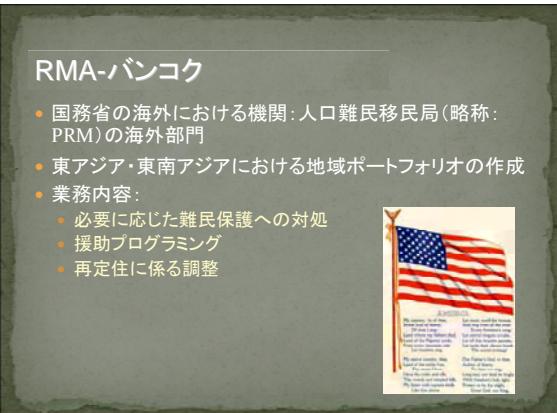
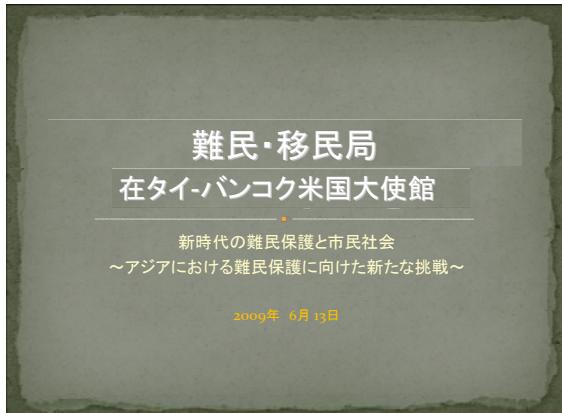


ありがとうございました！

何か質問はございますか？



新時代の難民保護と市民社会 在タイ米国大使館 東アジア難民調整官代理 アダム・ザービノプロス氏





New Challenges & Opportunities for the Refugee Protection in Asia

在日ビルマ市民労働組合会長・ビルマ難民 ティンウイン氏

New Challenges & Opportunities for the Refugee Protection in Asia.

Tin Win Akbar

Federation of Workers' Union of the Burmese Citizens
(in Japan).

Union of Burma

Resource-rich and fertile, Burma was once regarded as "the rice bowl of Asia." Under military rule since 1962, its fortunes have steadily declined, and today it is one of the world's least developed and least free countries. It is also the source of one of the world's most protracted refugee crises. More than half a million refugees from Burma, also called Myanmar, are in mainly neighboring and nearby countries such as Bangladesh, India, Malaysia, and Thailand. Burma is one of the most ethnically diverse countries in the world. Within the eight main ethnic groups inhabiting the country, anthropologists have counted more than 130 distinctive subgroups.





Refugees & Internally displaced Burmese

An estimated 600,000 to 1 million Burmese were internally displaced at the end of 2001. A continuing lack of access to the country made it difficult to assess accurately the number of displaced or the conditions in which they were living.

Nearly a million Burmese refugees and asylum seekers were in neighboring countries. These included 276,000 in Thailand (mostly ethnic Karen, Shan, and Karenni, along with some ethnic Burman pro-democracy activists); 52,000 mostly ethnic Chin in India; approximately 122,000 ethnic Rohingya in Bangladesh; 20,000 Rohingya and nearly 5000 in Malaysia; and an unknown number in China (mostly Kachin). Smaller numbers were in Japan, South Korea, and elsewhere.



Karen & Karenni refugees

Around 250,000 people, mostly ethnic Karen and Karenni, are living in designated camps and other places in Thailand; some have been in these camps for more than two decades.





Chin refugees

Most Chin refugees have never set foot in a refugee camp; they live as urban and undocumented refugees in India and Malaysia.

Like many other ethnic nationalities in Burma, widespread human rights abuses have caused tens of thousands of Chin from Burma's western hills to flee Burma in search of survival elsewhere.



Rohingya Refugees

Among Burma's ethnic minorities, the Rohingya, a stateless population, stand out for their particularly harsh treatment by Burmese authorities and their invisibility as a persecuted minority. Despite decades of severe repression, there has been minimal international response to the needs of this extremely vulnerable population compared to other Burmese refugees. The United Nations (UN) and donor governments should integrate the Rohingya into their regional responses for Burmese refugees. Host countries should allow the UN Refugee Agency (UNHCR) and implementing partners to provide basic services to all the Rohingya and officially recognize them as a refugee population. The Rohingya are a Muslim population from western Burma. Numbering almost two million, they are concentrated in just three townships located along the Burmese-Bangladeshi border, known as Northern Rakhine State (NRS). In 1982, the Burmese government stripped the Rohingya of their citizenship, formally codifying an ongoing campaign to encourage them to leave the country. Official Burmese government policy on the Rohingya is repressive. The Rohingya need authorization to leave their villages and are not allowed to travel beyond Northern Rakhine State. They need official permission to marry and must pay exorbitant taxes on births and deaths. Religious freedom is restricted, and the Rohingya have been prohibited from maintaining or repairing crumbling religious buildings. Though accurate statistics are impossible to come by inside Burma, experts agree that conditions in Northern Rakhine State are among the worst in the country. Rohingya refugees commonly cite land seizures, forced labor, arbitrary arrests, and extortion as the principal reasons for flight. Once a Rohingya leaves his or her village without permission, he or she is removed from official residency lists, and can be subject to arrest if found.



The Consequences of Marginalization of Rohingya refugees

The separation of the Rohingya by the international community and by Burmese groups has led to an overall lack of support for a traumatized population for twenty years. This has led to severe illiteracy and an overall lack of education, substandard health and living conditions, and few options for a productive future. It is striking that many Rohingya said that their life is over. All they want is for their children to have a chance at a better life." Two generations of the Rohingya have said this, only to see the vast majority of their community suffer the same neglect and lack of opportunity that their parents faced.

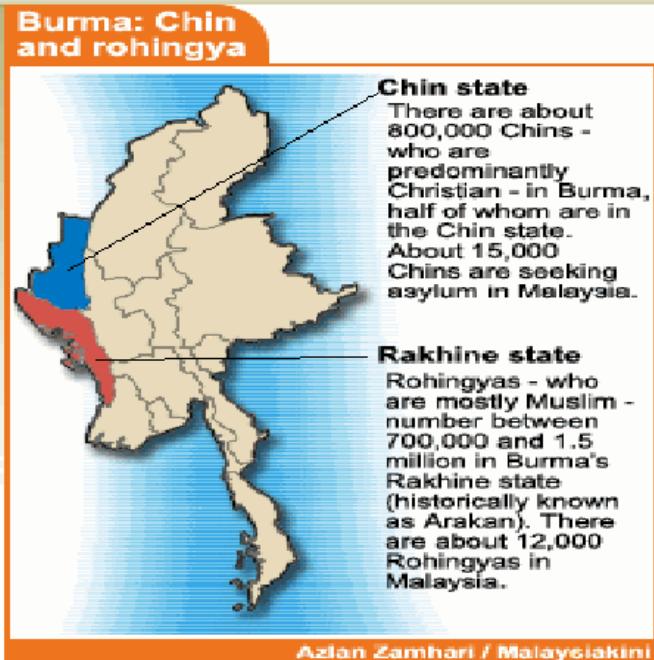


Rohingyas in Malaysia

Rohingya, like other refugees in Malaysia, are targeted by immigration authorities and Rela, a volunteer corps charged with arresting illegal migrants. There has been a sharp increase in arrests, detentions, and deportations of refugees in recent years, including UNHCR registration card holders. Refugee women and children are also vulnerable to arrest and detention. UNHCR continues to have difficulty accessing detention centers to secure the release of registered refugees and asylum seekers. Detention conditions are substandard, and detainee abuses have risen since Rela was given the contract to provide security in these facilities in early 2008. Deportation of detained refugees to the Thai-Malaysia border poses additional protection concerns. At the border, Malaysian authorities reportedly hand over deportees to human traffickers who demand payment for their release. Most Burmese refugees in Malaysia have formed ethnic-based community organizations that can pool funds to pay for the release of a deportee. The lack of community organization among the Rohingya forces them to rely on friends and family to secure their own release. As a result, the Rohingya are especially vulnerable to abuse, forced labor, and to being trafficked at the border.



Burma Chin and Rohingya in Malaysia



Refugee Children in Malaysia

The UN refugee agency partnered with a non-governmental organization, the Taiwan Buddhist Tzu-Chi Foundation, to open five new education centres within the Klang Valley, serving some 400 Rohingya refugee children. The project received funding from the United States government, bringing education to the Rohingya community on an unprecedented scale in Malaysia. After nearly two decades in Malaysia without education for their children, Malaysia's 15,400 Muslim Rohingya refugees from north-east Myanmar are especially hungry for formal schooling.

In Malaysia, there are some 8,000 refugee children of school-going age (from all ethnicities, including Rohingya), but UNHCR estimates that less than a third of them have access to any kind of education.





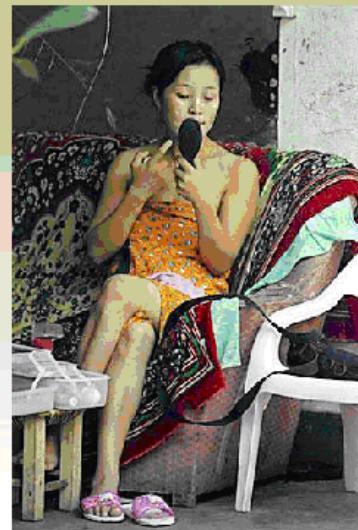
Fascist Disney Land

The Long neck Karen (Karen-Padaung) are not actually Karen at all, but they are also refugees, escaping the genocidal madness in Burma. They have become a symbol of tourism in Thailand's Mae Hong Son province. On the Burmese side of the border, agents of the junta gather the Karen, Akha, Lahu and other tribal people into human zoos. In Burma's Tachylek, there are Disney-like villages and each village maintained one family from each tribe, wearing their traditional dress, and living in an authentic tribal house. The "cultural villages" like the one in Tachylek, are easily the most horrible and flagrant exploitation of human rights I have ever witnessed. On the Thai side of the border, the Padaung are also exploited, but not to such a degree as inside of their home country, Burma.



Burmese refugees in western Thailand.

Ethnic cleansing in Burma causes refugees in Thailand. Over 100,000 refugees who fled conflict and alleged persecution in Burma live in nine camps in often remote parts of western Thailand. Unable to return to Burma, their lives are tightly curtailed. A new generation has grown up in the camps. Thailand hosts not only the "official" refugees but a much larger number of economic migrants from Burma approximately, four million. Human trafficking is also wide spread.



national

Refugee treatment under spotlight

Asia-Pacific region watching how Japan handles new program for people fleeing Myanmar

Setsuko Kamiya
STAFF WRITER

Nongovernmental organizations in the Asia-Pacific region supporting asylum seekers say they are watching with great interest how Japan will handle the resettlement of people from Myanmar starting next year, because it will influence their nations.

Panelists at an international symposium titled "Refugee Protection in the New Era and Civil Society" in Minato Ward, Tokyo, on Saturday also said getting the word out on the need for humanitarian assistance is growing increasingly necessary in these dire economic times when people are losing their jobs and feel supporting refugees should not be a priority.

Organized by the Japan Association for Refugees, the symposium drew participants from NGOs in Australia, the United States, South Korea, Hong Kong, Malaysia, Thailand and Japan.

In December, Japan announced it will accept 30 Myanmar people a year from refugee camps in Thailand for the next three years, with the support of the U.N. High Commissioner for Refugees.

Japan will be the first Asian country to take in refugees living in foreign camps. The U.S. and Australia have taken in thousands of such refugees, but a majority of people seeking asylum in Japan came directly from their homeland. A total of 1,599 people applied for political refuge in Japan last year.



Helping hands: Panelists from the U.S., Myanmar, Hong Kong, Thailand and Malaysia discuss refugee support at an international symposium Saturday in Minato Ward, Tokyo. SETSUOKO KAMIYA

"Resettling the 30 refugees each year for the next three years, this may not be a significant number but is a significant milestone for your country," said Christine Petrie, deputy director of the International Rescue Committee in the U.S., a group that helped about 10,000 refugees settle in America last year. The country as a whole took in more than 60,000.

"It's an initiative that cannot afford to fail, because this small number will then set the tone as we move forward in further developing refugee programs," she said.

Eri Ishikawa, secretary

general of JAR, said that if the three-year pilot program is successful, she hopes to see Japan expand the number of nationalities that will be accepted, like Australia, which uses an allotment system.

Malaysia and Thailand have yet to sign the U.N. Convention Related to the Status of Refugees but have the most seekers registered with their local UNHCR offices. NGOs in these countries said they work to protect and empower the refugees, who do not hold legal status and face severe discrimination.

Although China has signed the convention, it does not ap-

ply to Hong Kong because of the two-government system, but legal professionals there are providing assistance to refugees.

Asked how NGOs are dealing with prejudice against refugees as well as the overall lack of understanding by society toward humanitarian aid, Tamara Domicelj of the Refugee Council of Australia said demonstrating how refugees are making significant contributions to their new country is important.

This was echoed by Lee Ho Taeg, president of South Korean NGO Pnan, who said he tells opponents that "South Ko-

rea is the 10th major economically developed country in the world but only a small portion of refugees are being accepted, which is much smaller than other developed countries," he said. "The refugees devote themselves to Korean society. . . They are not burdens. They are blessings."

Tin Win, a refugee from Myanmar who was granted political asylum by Japan in 1999 and is now president of the Federation of Workers' Union of Burmese Citizens in Japan, said that while he welcomes the resettlement program, there are still problems regarding local integration of the refugees.

He criticized the Japanese government for giving much more support to the Brazilian community than to refugees.

"I sympathize with many Brazilians who lost their jobs, but they can go back to their country. We refugees can't," he said.

Tin Win said the Myanmar community in Japan has focused on political activities in the hope that the situation in their home country will improve and they will be able to return. But as the number of refugees increases, they are facing integration issues as their children grow up and start attending school.

"We have been expecting that the situation in our country will change quickly and we will be able to get back. But the reality is not like that. So now I think we have to think about long-term settlement and about our children's future," he said.

国際シンポジウム
「新時代の難民保護と市民社会～アジア太平洋 7 カ国・地域の NGO の視点から～」報告書

2009 年 10 月 30 日 第 1 刷発行

編集・発行 特定非営利活動法人 難民支援協会
〒160-0004
東京都新宿区四谷 1-7-10 第三鹿倉ビル 6 階
TEL : 03-5379-6001 FAX : 03-5379-6002
URL : www.refugee.or.jp/ Email : info@refugee.or.jp

編集協力 伊藤聰美
鹿取真弓
川端雪乃
白井眞須美
望月マリ

印刷・製本 アンリツ興産株式会社

© 2009 Japan Association for Refugees Printed in Japan

本報告書は、国際交流基金日米センターより助成を受けて作成しました。

