

第4回東京イミグレーションフォーラム
国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）高等弁務官補（保護担当）の講演
2024年12月10日（火）

ご来賓の皆様、

第4回東京イミグレーション・フォーラムでご挨拶できることを大変光栄に存じます。このフォーラムは政府間の協力の強化に焦点を当てており、現在の移民および難民の動向に関する情報や好事例を共有する重要な場でもあります。法務省出入国在留管理庁には、UNHCRをご招待いただいたこと、またこのフォーラムで示されるその確固たるリーダーシップに感謝いたします。

本日は、**移民と難民の複数の国をまたいだ移動（onward movement）**および**移民と難民が混在した状態での移動（mixed movement）**がもたらす課題に対し、各国政府が当然に持つであろう人々の移住および安全保障上の懸念を考慮しつつ、**原則に基づきかつ実践的な対応策**についてお話ししたいと思います。

UNHCRは、各国政府、IOMおよびその他のパートナーと協働し、移民と難民の複数の国をまたいだ移動（onward movement）および移民と難民が混在した状態での移動（mixed movement）に関して、私たちが**パノラミック・アプローチ（panoramic approach）**、あるいは**（人の）移動への包括的アプローチ（whole-of-route approach）**と呼ぶ取り組みを行っています。パノラミック・アプローチ（panoramic approach）とは、移動中の人々の人権を擁護し、その困難を伴う移動の各段階で国際保護を必要とする人々を保護すると同時に、各国政府の懸念や関心事項に包括的に対処するものです。

このアプローチにおいては、自国で迫害を受けるリスクのある人々を特定し、効果的な庇護および移住管理を実施するための革新的なアプローチを開発することが含まれますが、同時に国境の保全、国家安全保障および公共秩序を維持することも求めます。

また、難民と移民の保護を促進するための「ニューヨーク宣言」、「難民に関するグローバル・コンパクト」、並びに「安全で秩序ある正規の移住のためのグローバルコンパクト」が目指す目標に基づいており、アジア太平洋地域においては、ASEANおよびバリ・プロセスとその（人の密輸・人身取引及び関連する国境を超える犯罪に関する協議）メカニズムの目標、ならびに、バリ宣言にかかるコミットメントとも一致しています。

パノラミック・アプローチ（panoramic approach）または**（人の）移動への包括的アプローチ（whole-of-route approach）**には、協力の強化を通じて達成可能な**相互補完的な目的が3つ**あります：

まず、人の移動のルート上で命を救い、被害を減らすこと

二つ目に、危険を伴う移動の代替手段を創出すること

三つ目に、各国がその庇護能力を強化し、移民と難民の複数の国をまたいだ移動（onward movement）および移民と難民が混在した状態での移動（mixed movement）を効果的に管理することを支援すること

最初の目的である移動のルート上で**命を救い、被害を減らすこと**についてですが、これは、移民と難民が混在した状態で複数の国をまたいで移動する際に、そのルートがしばしば安全でなく、暴力的かつ搾取的であり、時には命を落とすこともあるということを念頭にしたものです。このような事案は、アジア太平洋地域を含む世界中の**政府に対して多面的な課題を投げかけています**。

ミャンマーおよびアフガニスタンに関する状況は、これらの問題をよく示しています。アジア太平洋地域内の国々には 130 万人に上る無国籍のロヒンギャ難民が受け入れられており、イランとパキスタンだけで 580 万人のアフガニスタン難民が受け入れられているほか、これらの国々には難民以外の地位を持つ約 200 万人のアフガニスタン人がいます。これらの難民が十分な保護、権利へのアクセス、行政サービスや労働市場へのアクセスが得られないような状況では、移民と同じルートをたどって移動を続けざるを得ないことがあります。

移動を続ける人々は、しばしば大きな課題や脅威に直面します。ベンガル湾およびアンダマン海を横断する海上移動は世界で最も危険を伴うものであり、2023 年には 569 人ものロヒンギャの人々が死亡または行方不明と報告されており、2024 年にはこの数がさらに増加すると見込まれています。

パノラミック・アプローチ（panoramic approach）における重要な点は、海上で困難に直面している人々の**救助と支援**に関してさらなる協力の強化に焦点を当てていることです。同様に重要なのは、安全な場所での**上陸（disembarkation）**を促進し、**適切な受け入れ体制と人道支援**を通じて被救助者の緊急のニーズに対応することです。

アジア太平洋地域では、国連機関、NGO、市民社会の支援を受けて、政府主導の搜索救助活動のための機会が提供されています。2023 年の ASEAN「航空および海上における搜索救助に関する協力協定」が全加盟国によって批准されると、地域全体で統一された基準を設定し、予測可能な搜索救助の調整を行うこととなります。これは、危機に瀕した人々を助けるという ASEAN 加盟国の長年の伝統を再確認するものとなります。

第二の目的である、**危険を伴うな移動の代替手段を特定し創出すること**には、様々な側面があります。

その一つは、そもそも**出身地域において**人々が強制的に故郷を追われることのないよう、また、すでに故郷を追われた人々が自主的かつ持続的に帰還できる**環境を整える**ことです。これは、関係当

局、NGO、民間セクター、地域社会などすべての関係者が協力して、故郷を追われることとなった原因の根本的な解決に取り組むことで実現できます。これには、無国籍状態の防止と解決、平和構築と紛争解決への取り組み、出身国のレジリエンスを強化するための財政支援を含みます。日本が積極的に推進している「人道と開発と平和の（HDP）ネクサス」の実現も、この点において鍵となります。

この第二の目的は、難民を地域経済に**組み込み**、受け入れ国に対する難民の貢献を活用することにも関連しています。ほとんどの難民は出身地域内の国々に滞在しており、その**滞在場所において**保護と権利が尊重されるような選択肢を**可能な限り早い段階で**提供されることが重要です。UNHCRは、難民に対して、**法的地位や、教育・医療などの行政サービスへの包摂的なアクセス**を付与することを奨励しています。これは、住民登録と身分証明の文書化、学校や大学、医療制度、地場産業、その他多くの分野への投資を通じて達成することができます。**開発援助は**、これらの取り組みを支援することができるし、また支援すべきです。

同時に、庇護と第三国定住へのアクセスを補完するものとして、**安全かつ秩序ある正規移住のための合法的な手続き**を難民が活用できるようにする必要があります。

アジア太平洋地域における補完的な受け入れの顕著な例の一つに、ロヒンギャ難民にフィリピンで高等教育へのアクセスを提供することを目的とした、フィリピン政府と UNHCR が支援する**教育を通じた難民受け入れ制度**が挙げられます。難民の自立に向けて、複数の大学が慈善団体と提携し、奨学金や支援を提供しています。

これらの受け入れ制度は、人間を搾取し、国家主権に悪影響を及ぼすような**人身取引や密輸**の蔓延を防ぐための重要なツールでもあります。有意義な代替手段を大規模に提供しない限り、人身取引や密輸業者の凶悪なビジネスモデルと戦う取り組みは成功しないでしょう。

今日この第4回東京イミグレーション・フォーラムに参加されている各国政府の皆様は、故郷を強制的に追われた人々に寛容さをもって安全を提供すると同時に、労働目的の人の移動を管理することにも長年の実績を持っておられます。これらの課題に取り組む皆様の努力を称えるとともに、その協力と具体的な措置を継続的に実施されることを奨励いたします。

最後に、第三の目的である、庇護制度を強化し、移民と難民の複数の国をまたいだ移動（onward movement）および移民と難民が混在した状態での移動（mixed movement）を効果的に管理するための国家の取り組みを支援することに関しては、国境管理の枠を超えて考える必要があります。法の枠外ではなく、既存の枠組みを超えて考える必要があります。

このアプローチにより、**庇護と移住管理が連携して機能すること**になります。なぜなら移民に合法的な手段が提供される場合、庇護手続きが過負荷になったり悪用されたりすることがなくなり、**政府の庇護制度の保全とそれに対する国民の信頼を守る**ことにつながるからです。また、庇護制度にお

いて国際保護を必要とする人々を迅速に特定できる場合、単に移住の機会を求めている人々は、目的の国に入国または滞在するために庇護制度を利用することを思いとどまるでしょう。

UNHCR は、国際保護を必要とする人々を迅速に特定・保護し、そうでない人々を迅速に出身国に帰国させるために、この地域内で公正かつ効率的な庇護手続きを強化する取り組みを支援することに強くコミットしています。

結論として申し上げますと、アジア太平洋地域における移民と難民の複数の国をまたいだ移動（onward movement）および移民と難民が混在した状態での移動（mixed movement）は、ますます大きな課題となっています。現行のアプローチでは、国家のニーズや移動中の人々の権利に十分に対応できていません。パノラミック・アプローチ（panoramic approach）は、人々が移動する最初の段階で命を守り、危険を伴う移動の代替手段を提供し、さらに解決策を模索するような、包括的な対応への集団的なコミットメントを必要としています。国家や組織、コミュニティは相互協力なしに独自にこれを達成することはできません。UNHCR は、皆様と共にアジア太平洋地域におけるパノラミック・アプローチ（panoramic approach）を推進する機会を歓迎いたします。

ご清聴ありがとうございました。