

第三国定住と社会統合

第三国定住に関する有識者会議

2012年5月8日

国連難民高等弁務官事務所 駐日事務所

法務部 首席法務官

ダニエル・アルカル

第三国定住 – 基本原則

- 第三国定住は、難民の“権利”ではないが、難民のために恒久性のある解決策を探す義務がUNHCRにある。
- 第三国定住は国家の義務ではない(受け入れ国やアクセスが限られている)。
- 第三国定住の選考基準と手順を適用する際、一貫性と透明性が必要とされる。
- 対象の難民の選定と選考基準は重要な要素（年齢、性別、多様性の主流化を進めることは、UNHCRにとって優先課題なため）。

第三国定住 恒久的な解決策のひとつ

UNHCRの任務である恒久的な解決策の模索

- » **自発的な本国帰還**: 難民が本国に安全、かつ尊厳を持って帰国し、国の保護を受ける。
- » **現地社会への統合**: 現在庇護を受けている国にて、法的、経済的、社会的に難民が定住・統合して、その国の保護を受ける。
- » **第三国定住**: 選ばれた難民が避難した先の国から第三国へ送られ、永住権を持つ難民として受け入れられる。

恒久的な解決策に優劣順番はない。

上記3つの解決策は相補的な性質をっており、これらを同時に適用することによって、難民問題を解決するための実用的で包括的な戦略が形成される。第三国定住を遂行する前に、3つの解決策を十分考慮したうえで、どれが最も適切な解決策かを判断しなければならない。

第三国定住の推薦条件

第三国定住の対象として推薦されるためには、個人や家族は次の条件を満たす必要がある。

- 第三国定住の検討のための前提条件を満たしていること。
(具体的には、UNHCRから難民認定を受けていること、および、すべての恒久的な解決策について見通しが評価された結果、第三国定住が最も適切な解決策との判断がされていること)
- UNHCRの第三国定住対象者カテゴリのいずれか、または複数に該当すること。
(1. 法的、物理的保護の必要性、2. 暴力・拷問を生き延びた人、3. 医療のニーズ、4. 危険に瀕する女性と少女、5. 家族の再統合、6. 危険に瀕する子どもや若者、7. 予見可能な代替恒久的解決案の欠如)

第三国定住 – 基本的注意事項

第三国定住とは

- 避難国または自国で危険に瀕している難民、または特定のニーズや脆弱性を持つ難民を保護すること。
- 他の解決策の見通しがなく、第三国定住が最も適切な解決策と判断された場合。
- 一貫性ある審査を通して判断する。

第三国定住の目的にそぐわないもの

- 管理された移住を実施するためのツール
- “社会への統合の見込み”もしくはその他難民保護の条件とは別の条件を基準にしたもの、
- 暴力やハンスト等の結果、厄介者とされている難民への解決策、対価、または同情を理由とするもの

2012年 世界規模での予測 第三国定住の必要性

各国予測：第三国定住の必要性：172,000

詳細：

- アジア・環太平洋 60,000 (34%)
- アフリカ 50,000 (28%)
- 中東・北アフリカ等 40,000 (23%)
- ヨーロッパ 14,000 (8%)
- アメリカ大陸 6,000 (3%)

2011年 第三国定住実績

現在, 2011年度第三国定住先26カ国(26ヶ国= 14ヶ国
+ 新12カ国)

- 総推薦数 2011年1月～12月
- **85,898人**
- **(チュニジアにおけるオペレーションを含めると、想定90,150人)**
- トップ3ヶ国は、ミャンマー、イラク、ソマリア
- 2011年1月から12月までの出国は**60,674人**
- **(チュニジア関連のケースを含めると約61,398人)**

社会統合

難民にとって： 自分自身の文化的アイデンティティを失うことなく、受け入れ国社会のライフスタイルを受け入れる姿勢が必要。

受け入れ社会にとって： 歓迎して難民を受け入れる意思、難民に対しての共感、また公共機関が多様な集団のニーズを満たせる準備が必要。

社会統合は、経済的、社会的、文化的、市民的及び政治的生活のあらゆる面に参加するための諸条件と、実際の参加状況に左右される。これには、国籍をとるための機会、家族との再統合の実現、難民が自分たちの生活を再構築するための支援サービスへのアクセスが含まれる。

社会統合は、難民が新しい社会の中で帰属感を持つことができ、友人関係を築き、また尊厳を持つことができる、相互的かつダイナミックな、多側面を持つ継続的なプロセス

統合への包括的なアプローチ

- 社会統合は、言語と雇用だけでなく、法的、文化的/社会・経済的側面を伴う統合プロセスの全範囲を指す。
- 支援サービス： 民間の関係者、自治体や地域社会の効果的な関与が必要。難民自身もリソースに富み、他の難民を援助できる。
- "統合の9つの目標"

統合の9つの目標 — 1

統合の要素として、法的、経済的、社会的/文化的の3つの要素をUNHCRは挙げている。

- ・ 目標1: 難民の基本的なニーズを満たし、また受け入れ社会の理解を深めるコミュニケーションを促進することによって、難民の心身の安全、物事に対するコントロール、社会的・経済的自立を回復する。
- ・ 目標2: ポジティブな未来を再構築するための能力を、受け入れ社会にて促進する。
- ・ 目標3: 家族との再開・統合を促進し、家族内の支えあいの人間関係を復元する。
- ・ 目標4: 支援できる専門家とボランティアとの連絡を推進する。
- ・ 目標5: 政治システムと政治機関への信頼感を復元するため、人権と法の支配の概念を強化する。

統合の9つの目標 — 2

統合の要素として、法的、経済的、社会的/文化的の3つの要素をUNHCRは挙げている。

- 目標6: 文化的、宗教的な整合性を促進するとともに、多様性を尊重することによって、コミュニティ・社会的・文化的・経済システムへの愛着と参加を推進する。
- 目標7: 人種差別、差別、排外主義と対抗し、歓迎ともてなしのできるコミュニティを構築する。
- 目標8: 団結力の強い難民コミュニティと、信頼性の高い難民のリーダーシップの育成を支援する。
- 目標9: 年齢、性別、家族の状態や過去の経験の影響を配慮して、再定住したすべての難民の統合の可能性をサポートする条件を促進する。

良い実務例ーアメリカ合衆国

スポンサープログラムー米国の実践内容には、「9つの目標」の中に掲げられているものが多く反映されているが、特に目標1・2・4と8に関連している。

- 実施団体によっても違うが、「マッチアップサービス」、と呼ばれている米国の統合支援プログラムでは新たに来た難民家族をメンター（またはホストファミリー）と結びつけている。メンターは難民の家族に現地の文化を案内し、新しい環境に慣れるのを手伝う。メンターによる支援の質を確保するため、事前に集中トレーニングが提供される。サポーターのエンパワメントのため、定期的なミーティングが地域ごとに同機関によって催される。アメリカにすでに定住した難民が、他の者をメンターとして支援することもある。

ニュージーランドでの良い実務例

ニュージーランドでのボランティア制度は、上記目標4に特に関連した良い実務。ボランティアと難民の支援ができる技能をもったプロフェッショナルのコネクションを促進する。

- 難民事業団(RS)との連携により、ボランティアやNGOや地方自治体やコミュニティが、6ヶ月間中期的支援を提供する。ボランティアは政府によって18時間の研修を受ける。400人ほどのボランティアが難民の家族にマッチングされる。ボランティアはパートタイムで関わる。別途フルタイムの仕事を抱えているものも多い。RSのソーシャルワーカーや多文化ケースワーカーと蜜に連携をとる。ケースコンファレンスやミーティングを行う。

オーストラリアでの良い実務例

オーストラリアにおける定住支援制度: 上記の9つの目標に関連の深い良い実務(特に4と8)。ボランティアと難民の支援ができる技能をもったプロフェッショナルのコネクションを促進し、すべての第三国定住難民の社会統合を促すものである。年齢、ジェンダー、家族構成や過去の経験などに配慮する。

- 国の社会統合の支援スキームの一部として、サービス(言語、文化オリエンテーション、職業斡旋、生活カウンセリング等)がNGOによって提供される。そのひとつ、AEMSはビクトリア州のNGOであり、難民によって運営され、新たに第三国定住事業を通じてやってくる難民に支援を提供している。どう団体に所属する難民は自分たちの経験に基づき新たにやってきた難民にカウンセリングを行う。

これからの方向性

- 難民の参加: 公共機関、民間、コミュニティが難民とともに協働し、彼・彼女らのエンパワメントがなされる環境を促進する
- コミュニティのすべてのセクターの参加: さまざまな主体が参加するパートナーシップ(政府、難民、コミュニティ、非政府組織、ボランティアの間で)が常に構築され強化される必要がある。
- 難民の状況について一般市民が正確で時宜にかなった情報を得えられるべきである
- 第三国定住対象難民を選考する側と、難民を受け入れる側であるコミュニティとの関係の強化は重要

UNHCR駐日事務所

UNHCR駐日事務所 法務部

住所: 〒107-0062 東京都港区南青山6-10-11

ウェスレーセンター

Tel: 03-3499-2075 (法務部) / Fax: 03-3499-2272

E-mail: jpntopro@unhcr.org

www.unhcr.or.jp (駐日事務所)

www.unhcr.org (本部)

www.refworld.org (各種参考文献データベース)

ご清聴ありがとうございました

Resettlement and Local Integration

Presentation for the Resettlement Experts Meeting on 8 May 2012

Daniel Alkhal
Senior Protection Officer
UNHCR Representation for Japan

Resettlement-Basic principles

- Resettlement is not a refugee's 'right' but seeking durable solutions for refugees is UNHCR's statutory responsibility
- Resettlement is not an obligation of State (resettlement places are limited / access to resettlement is limited)
- Resettlement criteria and procedures should be applied in a consistent and transparent manner
- Identification and eligibility are critical factors (it is a UNHCR priority to ensure age, gender and diversity mainstreaming)

Resettlement as one of the Durable Solutions

Mandate function of UNHCR to seek durable solutions :

- **Voluntary repatriation**, in which refugees return in safety and with dignity to their country of origin and re-avail themselves of national protection;
- **Local integration**, in which refugees legally, economically and socially integrate in the host country, availing themselves of the national protection of the host government;
- **Resettlement**, in which refugees are selected and transferred from the country of refuge to a third State which has agreed to admit them as refugees with permanent residence status.

There is no hierarchy of durable solutions.

The **three solutions are complementary** in nature and, when applied together, can form a viable and comprehensive strategy for resolving a refugee situation. All three durable solutions should be given full consideration before resettlement is identified as the most appropriate solution.

Resettlement Submission Conditions

To be submitted for resettlement, individuals or families must:

- meet the ***preconditions for resettlement consideration***

(i.e. determined to be a refugee by UNHCR; and the prospects for all durable solutions were assessed, and resettlement is identified as the most appropriate solution);

and

- fall under one or more of the UNHCR ***resettlement submission categories***

(i.e. 1. Legal and/or physical protection needs, 2. Survivors of violence and/or torture, 3. Medical needs, 4. Women and girls at risk, 5. Family reunification, 6. Children and adolescents at risk, 7. Lack of foreseeable alternative durable solutions).

Resettlement-Basic Considerations

Resettlement should be...

- ...a protection response for refugees at risk in their country of refuge, or with specific needs or vulnerabilities
- ...a durable solution for refugees without a foreseeable prospect of other solutions and for whom resettlement is considered most appropriate
- ...carried out on a **consistent and coherent** basis

Resettlement should NOT be...

- ...a tool for managing migration
- ...determined on the basis of “integration potential”, or other non - protection criteria
- ...pursued for refugees who are considered a burden, as a response to their behavior (i.e. violence, hunger strikes), as a reward, or out of pity

2012 Global Projected Resettlement Needs

Global Projected Resettlement Needs is 172,000

Breakdowns:

- **Asia and Pacific 60,000 (34%)**
- **Africa 50,000 (28%)**
- **MENA 40,000 (23%)**
- **Europe 14,000 (8%)**
- **Americas 6,000 (3%)**

2011 Resettlement Performance

Currently, there are 26 resettlement States in 2011 (26 States = 14 States + 12 new States)

- Total submissions Jan-Dec 2011
- **85,898**
- ***(90,150 if including Tunisian Operation - estimate)***
- Top three countries of origin are: Myanmar, Iraq, and Somalia
- Total departures Jan-Dec 2011
- **60,674**
- ***(61,398 if including Tunisian Operation - estimate)***

Integration

For refugee: it requires a preparedness to adapt to the lifestyle of the host society without having to lose one's own cultural identity.

For the host family: it requires willingness to be welcoming and receptive to refugees and for public institutions to meet the needs of a diverse population.

Integration is related to both to the condition and actual participation in all aspects of the economic, social and cultural, civil and political life of the country of resettlement, including having the opportunity to become citizens, realizing family reunification, and accessing services that help the refugees to re-build their lives.

Integration is a mutual, dynamic, multifaceted and on-going process, where “refugees develop a sense of belonging, make friendships, and enjoy mutual respect in their new society”

Comprehensive approach to Integration

- Local integration is not only about language and employment, but the entire spectrum of the integration process that entail legal and cultural/socio-economic dimensions.
- Support services: Needs effective involvement of other non-governmental stakeholders, municipalities and local communities. Refugees are also resourceful, and can play a role in providing assistance to other refugees.
- “Nine goals of integration”

Nine goals of integration-1

UNHCR especially describes three dimensions of integration that is: legal, economic, and social/cultural

- **Goal 1:** To restore security, control and social and economic independence by meeting basic needs facilitating communication and fostering the understanding of the receiving society.
- **Goal 2:** To promote the capacity to rebuild a positive future in the receiving society.
- **Goal 3:** To promote family reunification and restore supportive relationships within families.
- **Goal 4:** To promote connections with volunteers and professionals able to provide support.
- **Goal 5:** To restore confidence in political systems and institutions and to reinforce the concept of human rights and the rule of law.

Nine goals of integration-2

UNHCR especially describes three dimensions of integration that is: legal, economic, and social/cultural

- **Goal 6:** To promote cultural and religious integrity and to restore attachments to, and promote participation in, community, social, cultural and economic systems by valuing diversity.
- **Goal 7:** To counter racism, discrimination, and xenophobia and build welcoming and hospitable communities.
- **Goal 8:** To support the development of strong, cohesive refugee communities and credible refugee leadership.
- **Goal 9:** To foster conditions that support the integration potential of all resettled refugees taking into account the impact of age, gender, family status and past experience.

Good Practices-US

Sponsor Program-USA is a good practice relevant to many of the goals enshrined in the “Nine goals”, but especially, Goal 1, 2, 4 and 8.

- With some variation per implementing agency, local integration assistance program in US has so-called “match-up service” in which newly arrived refugee families are linked with mentors (or host families). Mentors introduce the local culture to the refugee family, to help them get accustomed to the new environment and society. To ensure quality of support provided by the mentors, an intensive training is provided to the supporters prior to their engagement with the refugees. To empower the supporters, periodical meetings for supporters from the same area of operation are usually organized by the agency. Refugees who are integrated in the US may also assist others as mentors.

Good Practices-NZ

Volunteer Scheme in New Zealand is a good practice relevant to Goal 4 of the “Nine Goals of Integration”, that is to promote connections with volunteers and professionals able to provide support.

- Through coordination by the Refugee Services (RS), Volunteers, NGOs and local community work together in providing mid-term assistance for 6 months. Volunteers undergo 18 hrs of training provided by the government. Generally, there are about 400 volunteers “matched” with refugee families. Often, volunteers are engaged on part time basis; many of them have regular jobs aside from their engagement with refugee families. They work closely with RS’ social workers and so-called “Cross-Cultural Case workers”, and have periodical case conferences and meetings.

Good Practices-AUS

Local Integration Assistance-Australia is a good practice relevant to many of the goals enshrined in the “Nine goals”, but especially, Goal 4 and 8, these are to promote connections with volunteers and professionals able to provide support, and to foster conditions that support the integration potential of all resettled refugees taking into account the impact of age, gender, family status and past experience.

- As a part of the state local integration assistance schemes, services (language, cultural orientation, job referral, social counseling, and others) are provided by the NGOs. AMES is one of such NGOs in Victoria, Australia that is run by refugees for providing support services. Refugees are providing counseling using their own experience to newly arrived resettled refugees.

The Way Forward

- Refugees Involvement: The responsibility of the public, private and community sectors is to work alongside refugees as facilitators to create an environment in which people can be empowered.
- Involvement by all sectors of the community: Multi-faceted partnerships need to be continually developed and strengthened among governments, refugees, communities, non-governmental organizations, and volunteers.
- The public should receive accurate and timely information about refugee situations.
- Strengthening relationships between those working to identify refugees in need of resettlement and the communities where they will be resettled is important to the resettlement process.

UNHCR Representation in Japan

Address: 6-10-11 Minami-Aoyama, Minato-ku,
Tokyo 107-0062 Wesley Center

Tel: 03-3499-2075 (Protection Unit)

Fax: 03-3499-2272

E-mail: jpntopro@unhcr.org

Please visit our websites:

www.unhcr.or.jp (Representation in Japan)

www.unhcr.org (HQ in Geneva)

www.refworld.org (Reference site)

Arigatogozaimasu