

ウクライナへの自主帰国に関する UNHCR の見解（仮訳）

2023年6月

はじめに

1. 2022年2月に国際的武力紛争が拡大して以降、数百万人がウクライナ国外への避難および国内での避難を余儀なくされてきた。武力紛争の発生する状況が難民性の申立てを生じさせ得ることは、十分に確立された事実である¹。したがって、UNHCRとしては、ウクライナから避難を余儀なくされた人々の大多数は国際保護を必要としている可能性が高いと考える。欧州連合における一時的保護および他の地域における同様の法的制度の実施により、ウクライナ出身の数百万人の難民が、記録的なほど短い期間のうちに、受入国における保護および諸権利にアクセスできるようになった。

2. ウクライナの状況に関する UNHCR の全般的評価は、全土を広く覆う戦争、不確実性、不安定性、ならびに、数百万人の国内避難民（IDPs）および継続中の戦争の影響を直接受ける地域に住んでいる人々の間における継続的な人道ニーズの水準の高さを示すものである。2023年版[人道危機対応計画](#)による推定では、特に同国東部を中心として 1,760 万人が人道援助を必要とする状況に置かれている。

3. 大多数のウクライナ人にとって、帰国することは依然として強い願いである。UNHCR が実施した直近の意向調査では、ウクライナ出身の難民の 76 パーセントはいつか帰国したいと考えているものの、今後数か月の間に帰国することを計画しているのは 14 パーセントに過ぎないことが明らかになっている。出身地域における安全・治安に関わる懸念が現時点での帰国を妨げる主要な要因であり、UNHCR による調査では回答者の 90 パーセントがこれを挙げていた。基本的なサービス—電気、水ならびに医療、就労機会および十分な住居を含む—へのアクセスおよびその利用可能性も、回答者の 90 パーセントが主要な懸念事項に挙げていた。これらのサービスはすべて、戦争により大きな影響を受けている²。

4. UNHCR は 2022 年 3 月に「[ウクライナへの帰還に対する見解](#)」を発表し、各国に、ウクライナ国民およびウクライナに常居所を有していた者（庇護申請を不認定とされた者を含む）を強制送還しないよう求めた。同国における国際的武力紛争の継続に鑑み、UNHCR は、同見解が依然として有効であることをあらためて表明する。UNHCR は引き続き、すべての関係機関に対し、避難民が自主的に、安全にかつ尊厳をもって帰国できるようになるまで、または他の恒久的解決策が見出されるまで、避難民のニーズに対応し、かつその安全および保護を確保するよう求める。

¹ UNHCR, [Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions](#) (December 2016).

² UNHCR, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4* (forthcoming).

5. UNHCR は、難民の自主帰国と強制送還は性格が根本的に異なるプロセスであり、これに関わるさまざまな関係機関の責任も異なると考える。本見解は、基本的権利としての自主帰国の性格を想起するとともに、ウクライナへの帰国という特定の文脈におけるその意味合いを、検討が必要な保護措置とあわせて述べるものである。本見解は、親による養育を受けていない子どもの帰国に関する UNHCR の見解を反映するものではない（これらの子どもについてはさらなる考慮事項が適用される）。

基本的人権としての自主帰国

6. 多くの難民は、受入国に到着して以降も、主に家族訪問、書類の回収ならびに財産および全般的状況の確認を目的として、ウクライナへの短期訪問を行っている³。UNHCR による組織的な国境モニタリングおよびその他のデータ源は、難民の人々の移動が、国境を越える間断ない移動という形でますます活発になっていることを明らかにしている。これには、ウクライナにおける一時的滞在だけでなくより持続的な訪問も、恒久的な帰国も含まれる。

7. 他の難民の状況と同様に、短期間の帰国（家族やコミュニティとのつながりの維持および一般的状況の確認を目的とするものを含む）が可能であることは、将来、条件が許すようになればより恒久的に帰国するための道を開くことに役立ち得る。戦争の継続および全般的に不安定な現状に鑑み、UNHCR は、ウクライナへの訪問をもって、ウクライナから避難を余儀なくされた人々の大多数は国際保護の必要性を有している可能性が高いという全般的評価が損なわれるとは考えない。

8. ウクライナのいくつかの地域では早期復興の努力が進行中である。恒久的かつ持続可能な帰国のための条件整備の重要性は、どれほど強調してもし過ぎることではない。そのためには、地雷除去、家屋の修復、損害を受け破壊された社会インフラおよび民用インフラの再建ならびに地域経済・仕事への投資に焦点を当てた取り組みを、ウクライナ当局との緊密なパートナーシップに基づき、国際社会の支援を得ながら可能なかぎり速やかに進めていくことが必要である。ウクライナ政府、世界銀行、欧州連合および国際連合の共同事業である [第2次被害・ニーズ迅速評価](#) によれば、2023年2月の時点で直接損害額はおよそ1,350億ドルにのぼり、再建・復興のために必要な費用は4,110億ドルに達すると推定される。

9. 自国に帰ることは基本的権利である。UNHCR としては、国際的武力紛争が継続していることから、現時点ではウクライナへの帰国を促進していないものの、このことは、一部の難民が個人的に帰国を決断することを妨げるものではない。長年に渡る UNHCR の取り組みは、難民の決定が十分な情報に基づいた完全に自主的なものであることを条件として、帰国に関する難民の決定を尊重するというものである。帰国または庇護国での滞在の継続に関する決定はいずれも複雑で、個人の強制移動の経験を反映したものとなる。高い水準の家族別離、トラウマ、ジェンダーに基

³ UNHCR が実施した直近の意向調査の回答者の39%は、避難して以降、いずれかの世帯構成員が少なくとも1度は出身地域への短期訪問を行ったと報告している（UNHCR, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #4* (forthcoming)）。

づく暴力（紛争関連の性暴力を含む）、経済的安定度、家族別離の継続および治安上のリスクはいずれも、個人の意思決定における要素として浮かび上がってきたものである。

10. ウクライナへの帰国に関する議論が国際的に本格化する中、重要なのは、難民—その大多数は女性と子どもが占める—の視点、意向およびニーズならびに適用される国際法上の原則がこれらの話し合いの中心に位置づけられるよう確保することである。帰国するといういかなる決定も、十分な情報に基づいた完全に自主的なものでなければならず、時期尚早な帰国を誘因するもの（受入国で法的地位、書類、国の社会的保護制度ならびにその他の権利および援助にアクセスする難民の能力に対する制限を含む）がない状態で行われなければならない。

11. 帰国を含め、自己に直接関係する問題についてのリスク評価および決定を行うのに最適な立場にいるのは難民であるという認識の下、UNHCR としては、脆弱性を理由として帰国に際して援助を必要とする可能性がある人々について、個別のケースごとの判断に基づいてその帰国の便宜を図る用意がある。このような帰国は、十分な情報に基づいた自主的なものでなければならず、安全かつ尊厳のある条件下で進められなければならない。

ウクライナへの自主帰国に関連する保護措置および主要な考慮事項

12. 多くの難民は、ウクライナにおける安全・治安や、自宅に帰還して持続可能な形で再統合できるかどうかに関して、正当な懸念を有し続けている。したがって、難民が引き続き国際保護にアクセスできることはこの上なく重要である。ウクライナの状況は安全かつ尊厳ある条件下での大規模な帰国を可能にするものではないが、UNHCR は、国外に避難を余儀なくされた人々にとって一時的保護は依然として重要な国際保護の手段であると考えている。

13. ウクライナ出身の難民の間で引き続き国際保護が必要とされていることに鑑み、UNHCR は、無国籍者を含む難民が受入国において国内制度に全面的に包摂され、かつ諸権利に全面的なアクセスができるよう確保することの重要性を強調する。難民の全面的な社会経済的包摂は、難民が受入国の社会に貢献すること、そして亡命中に自己の人的資本をさらに発達させることを可能とし、ひいては帰国後のウクライナの再建・復興にも役立つことになる。同じように重要なのは、主たる保護・養育者と別離した子どもおよびウクライナでかつて施設養育を受けていた子どもが多数にのぼることを踏まえ、恒久的解決策を見出す前に、引き続きこれらの子どもの保護および養育を確保する目的で難民受入国の学校および児童保護制度に子どもを包摂することである。UNHCR は、ウクライナへの子どもの帰国に関しては、あらゆる場合に子どもの最善の利益の原則が指針とされなければならないことを強調する。

14. 欧州の受入国における一時的保護体制の将来およびいざ起る代替的な滞在許可体制への移行に関する議論が進行中の現在、地域機関および受入国は、十分な情報に基づいた自主的な帰国の決定を尊重するとともに、治安情勢が悪化した場合、または未知の事項およびリスクがかなりあることに特徴づけられた流動的な状況の中で帰国が持続可能なものではないと証明された場合には、国際保護に再度アクセスし得るという保証を提供する柔軟な政策枠組みを創設する機会を有している。

15. 一時的保護および、それと同様の他の法的制度が終了する段階で、ウクライナに帰国することができず、依然として国際保護を必要とする集団および個人も存在する可能性がある。このことは、無国籍者や国籍不明者など、身分証明書類または国籍の証明書類を持たない人々について、特に当てはまるかもしれない。ウクライナから避難を余儀なくされた個人は、EU 法および国際法に基づく権利に則り、いかなる時点においても庇護を申請することが認められるべきである。

16. UNHCR は、受入国に対し、長期的な帰国に関する十分な情報に基づいた決定を促進する上で役立ち得るウクライナへの短期訪問について、柔軟なアプローチを維持するよう促す。選択肢には、帰国および長期の「様子見 (go and see)」訪問の便宜を図るための、法的地位の一時的停止および国境の両側における無償の公共交通機関へのアクセスも含まれ得る。

17. UNHCR は、3 か月に満たないウクライナ訪問については、それによって受入国における個人の法的地位およびそれにとまなう諸権利に影響が生じないようにすることを勧告する。これに加え、UNHCR は、ウクライナへの長期にわたる渡航の場合、行政上の負担を回避し、かつ必要に応じてあらためて保護にアクセスすることを容易にする目的で、受入国が、個人の法的地位を取り消しまたはその登録を解除するのではなく、一時的保護その他の法的地位を一時的に凍結することも勧告する。

18. ウクライナ出身の難民を受入国の国内制度に包摂し、かつ諸権利および保護へのアクセスに関して格差がないようにするための努力においてこれらの難民の安定化を図る目的で、UNHCR は、無国籍者および国籍不明者との関連も含め、一時的保護指令の解釈および適用についての包摂的アプローチおよび EU 加盟国間の一貫性を引き続き呼びかける。加えて、UNHCR は、一時的保護の適用の終了に際し、協力および責任分担の国際原則に則り、受入国間において調整および調和のとれた対応がとられるべきことを、強く勧告する。

19. UNHCR は、流動的な状況下で帰国の決定に影響を及ぼす要因およびそれを実現させる要素についての判断を向上させる目的で、難民自らの手配によるウクライナへの帰国のモニタリングを、パートナー機関とともに継続する。

20. 難民に対しては、受入国における法的地位ならびに諸権利および援助へのアクセスに帰国が与える可能性のある影響、意図する帰還先で援助にアクセスできる可能性、帰国者カウンセリングおよび帰国の自主的性格の確認に関する、客観的かつ最新の情報へのアクセスが提供されるべきである。

21. UNHCR は、ウクライナに戻りたいという意思を表明した人々の帰国の便宜を図るために一部の国その他の関係機関が行っている継続的な努力に留意する。現状においては、UNHCR は、物的援助が提供される場合、出発地点ではなくウクライナの帰還先で提供されるようにすることを強く勧告する。難民の帰国者をウクライナで支援する取り組みは、ニーズに基づくものでなければならず、かつ、人道援助を必要とするより幅広い住民—IDPs、IDP 帰還民、受入れコミュニティおよび戦争の影響を受けているコミュニティを含む—を対象とする援助および保護のための努力との一貫性が全面的に確保され、またこれらの努力と統合されたものでなければならない。

すべての関係機関は、国連の恒久的解決に向けた枠組みおよび政府の国家復興計画に則り、早期復興および帰還先における恒久的解決に向けた、地域を基盤とするアプローチを支援するよう奨励される。損害を受けた家屋の修理または再建のための支援へのアクセスのような個人の受給権は、機関間の人道的対応に基づいてまたは国の援助・補償枠組みにしたがって定められた受給資格基準に基づくものでなければならない。

22. UNHCR は、国際的武力紛争の継続およびその結果として生じている敵対行為に鑑み、現状では、ウクライナへの帰国を促進しまたは奨励することは不適當であると考え。そのため、UNHCR は、援助・便宜供与プログラムも、難民の帰国を積極的に促進しもしくは促進していると捉えられることのないよう、または同様のニーズを有する人々に提供される援助の水準および形態の不公平さを通じて社会的緊張を生み出すことのないよう、慎重な分析に基づいて行われなければならないことに注意を促す。

23. 負のプッシュ要因に誘引される時期尚早な帰国は、自由かつ自主的な決定を行う難民の能力に悪影響を与えかねず、帰国の持続可能性を阻害する可能性もある。したがって、UNHCR は、難民が受入国において引き続き保護および諸権利にアクセスできることを、脆弱な集団に特に焦点を当てながら確保すべきである旨の国際社会へ向けた呼びかけを、あらためて繰り返す。ジェンダーに基づく暴力を受けた女性、障がいのある人、危険な状況にある高齢者、深刻な健康状態の人および脆弱な立場にあるその他の人（少数派集団および無国籍となるおそれがある人を含む）をはじめとする、特定のニーズを有する難民を速やかに特定して専門的サービスおよび支援へ組織的に回付することは、受入国におけるこれらの難民の保護を確保する上で鍵となる。現時点で帰国することのできない大多数の難民のために、受入国においてこれらの難民を意味のある形で包摂することが、すべての者にとって優先されるべき活動とされ続けなければならない。

UNHCR

2023年6月