

日本におけるウクライナ避難民の受入れ

川 村 真 理

1. はじめに

2022年2月24日、ロシアによるウクライナ侵攻を契機として、ウクライナから周辺国へ多数の人が避難を余儀なくされた。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によると、同日より同年12月20日までの間に、ウクライナから国境を越えて避難した人は、1659万5,007人に上る¹⁾。2021年末現在、世界全体で約8,930万人が避難を強いられており、2011年から続く内戦状態にあり人道危機にあえぐシリアから他国に逃れた約680万人が各国比較において最多となった²⁾。このシリアの現状と比較しても、約10か月という短期間にウクライナからこれだけの人々が他国へ避難している現状は、第二次世界大戦以降、未曾有の人道危機であることがわかる。国際社会は、安保理常任理事国であり国際社会において重責を担うロシアが国際法秩序を揺るがす事態への対応とともに、無辜の人々の生命と尊厳を守るための対応が問われている。

日本においては、2022年2月27日、岸田文雄総理大臣がウクライナおよび周辺国におけるウクライナの人々に対する緊急人道支援を表明し、同年3月11日に1億ドルの緊急人道支援の実施を決定³⁾、さらに同年4月5日に追加支援1億ドルの実施を決定し、あわせて2億ドルの人道支援を行うこととした⁴⁾。こうした資金援助とは別に、同年3月2日には、岸田総理大臣がウクライナからの避難民の受入れを表明し、本邦においても避難民支援を行っ

ている。本稿では、ロシアによるウクライナ侵攻発生から約10か月間の、日本におけるウクライナ避難民の受入れと支援の現状を概観するとともに、その特徴と課題について検討することとする。

2. ウクライナ避難民の現状

(1) ウクライナ周辺国および他の欧州各国

ウクライナ国境を越えて逃れた人に関する UNHCR の受入国別統計によれば、国連の難民対応計画対象国の現状は表1のとおりである。また、ベラルーシおよびロシアの状況は表2のとおりである。2022年12月20日現在、欧州で記録されたウクライナ難民は、786万3,339人で、欧州において一時的保護又は同様の国内保護制度で登録されたウクライナからの難民は、486万2,561人に上る。表1および表2に示した国以外の欧州各国のうち、受入れ人数の多い10か国は、表3のとおりである。なお、ここで示している UNHCR の統計に関して、UNHCR は、難民という用語を、難民条約上の定義によることなく、国際的な武力紛争のためにウクライナを離れた全ての人をさして一般的に使用している。また、UNHCR の検証手段とウクライナからの難民へのアクセスレベルは、国によって異なり、数字は推定値となっている点に留意する必要がある⁵⁾。一方、欧州連合 (EU) では、ウクライナにおける紛争から逃れた人については、一時的保護制度により保護することとしており、その対象者を「避難民 (displaced persons)」と定義して、難民条約上の難民とは区別をしている。しかしながら、ここに示す表1乃至3では、UNHCR が広義の意味で使用する「難民」という用語を採用して統計資料に表記することとする。

難民対応計画対象国のうち、ポーランドが最も多くのウクライナから逃れた人を受け入れていることが、表1からわかる。その一方で、ウクライナに帰還している人も相当数いることも示されている。表2では、ウクライナからロシアに280万人以上の人移動していることが示されている。この人数

日本におけるウクライナ避難民の受入れ

の示す意味が、数値のみからは正確に読み取れないが、2022年9月7日の安全保障理事会において、トーマスグリーンフィールド米国国連大使は、「ロシア政府を含むさまざまな情報源からの推定によると、ロシア当局は90万人から160万人のウクライナ人を尋問、拘禁し、本国からロシアへ、多くの場合は極東の孤立した地域へ強制移住させたことを示している」と述べている⁸⁾。表3をみると、35か国全体で、一時的保護等の制度に登録された人数が246万3,602人となっており、そのうちの約4割にあたる人をドイツが受入れており、他の34か国と比して突出した人数となっている。

表1 難民対応計画対象国⁶⁾

国名	統計日	一時的保護又は同様の国内保護制度に登録されたウクライナ難民	当該国で記録されたウクライナからの難民	ウクライナから国境を越えた人	ウクライナへ国境を越えた人
ブルガリア	2022/12/13	148,451	51,140	N/A	N/A
チェコ	2022/12/20	471,481	472,473	N/A	N/A
ハンガリー	2022/12/20	32,850	32,850	1,929,514	Data not available
ポーランド	2022/12/20	1,544,074	1,544,074	8,349,746	6,236,435
モルドバ	2022/12/20	N/A	99,524	726,676	361,591
ルーマニア	2022/12/18	98,162	103,167	1,695,870	1,351,785
スロバキア	2022/12/20	103,941	104,140	1,024,101	760,581
合計		2,398,959	2,407,368	13,725,907	8,711,402

出典：UNHCR, “Operational Data Portal.”

表2 表1以外のウクライナ近隣国

国名	統計日	一時的保護又は同様の国内保護制度に登録されたウクライナ難民	当該国で記録されたウクライナからの難民	ウクライナから国境を越えた人	ウクライナへ国境を越えた人
ベラルーシ	2022/12/20	N/A	17,787	16,705	Data not available
ロシア	2022/10/03	N/A	2,852,395	2,852,395	Data not available
合計		N/A	2,870,182	2,869,100	Data not available

出典：UNHCR, “Operational Data Portal.”

表3 表1・表2以外の欧州諸国35か国⁷⁾中受入人数上位10か国
および35か国の合計数

国名	統計日	一時的保護又は同様の国内保護制度に登録されたウクライナ難民	当国で記録されたウクライナからの難民
ドイツ	2022/11/22	1,021,667	1,021,667
イタリア	2022/12/20	166,467	173,231
スペイン	2022/12/20	158,789	158,789
英国	2022/12/12	150,600	150,600
フランス	2022/10/31	118,994	118,994
オーストリア	2022/12/20	90,126	90,126
オランダ	2022/11/25	85,210	85,210
リトアニア	2022/12/20	72,051	72,051
スイス	2022/12/13	71,342	71,342
アイルランド	2022/12/20	68,214	58,511
以下25か国省略	—	—	—
35か国の合計		2,463,602	2,585,789

出典：UNHCR, “Operational Data Portal.”

(2) 日本

2022年12月21日現在、ウクライナ避難民の新規入国者数は、同年3月2日からの累計で2,220人となっている。各月の避難民数は、3月が351人、4月が471人でその後は減少傾向を示し、5月332人、6月282人、7月224人、8月158人、9月149人、10月109人、11月82人となっている。男女別にみると、男性571人、女性1,649人で、ウクライナでは、2月24日に総動員令が発出され、徴兵対象の18歳から60歳までのウクライナ国籍を有する男性は出国が禁じられたとの報道があり、その影響がこの人数の差にも表れている⁹⁾。年齢別にみると、18歳未満が430人、18歳以上61歳未満が1,501人、61歳以上が289人となっている。入国時に身元保証人のいないウクライナ避難民入国者数は、223人である。2021年12月時点の統計で、日本に在留資格を有し在留するウクライナ人は、1,915人で¹⁰⁾、本邦に入国し

日本におけるウクライナ避難民の受入れ

たウクライナ避難民のうち、既に在留するウクライナ人の親族や知人など、身元保証人を有する人々が約9割を占める。また、都道府県別の受入れ数は、表4のとおりである。東京都が560名と最多で、神奈川県、大阪府、兵庫県、福岡県が100名を超えているが、北海道から沖縄まで、愛媛県を除く都道府県に受入れが広がっている¹¹⁾。政府によるウクライナ避難民受入れの早期の表明と同時に、自治体からの受入れや支援の動きが全国展開したことは、今回の対応の特徴といえる¹²⁾。UNHCRも「難民を支える自治体ネットワーク」のキャンペーンを展開しており、自治体と協定を結び連携強化を図っている¹³⁾。日本経済新聞の世論調査によれば、ウクライナ避難民の受入れについての政府方針に9割の人が賛同しているとの結果が示されている¹⁴⁾。また、外務省が2022年3月17日から同月22日まで実施した令和3年度外交に関する国内世論調査の報告書(公表版)によると、「ロシアによるウクライナへの侵攻について、日本は、どのような措置に特に力を入れるべきと考えますか」との問いに対して、「ウクライナから日本への避難民の受入の推進」が63.7%を占めた。これは、「G7を始めとする国際社会との連携強化」の64.6%に次ぐ2番目に多い回答であった¹⁵⁾。

出入国在留管理庁が公表している令和3年までの「我が国における難民庇護の状況等」によると、単年で最も多く難民を受け入れたのは1981年で、インドシナ難民1,203人であった。同年、日本は難民条約に加入(1982年効力発生)したが、その後、難民認定数は単年で100名を超えることはなかった。インドシナ難民とは、1978年の閣議了解等に基づき受け入れたベトナム・ラオス・カンボジアにおける政治体制の変革等に伴い周辺国へ逃れた者および1980年の閣議了解に基づく呼び寄せ家族を含み、定住が認められた者である。インドシナ難民については、1978年から2005年までの間、合計11,319人の定住を認めている。また、1978年から2021年の間に日本における難民およびその他庇護の合計は、15,717人となっている¹⁶⁾。日本はこれまで難民問題解決に関する国連への拠出額等では世界有数の貢献を果たしてきたが、難民の受け入れ数が少ない又は難民認定率が低いとする批判がなき

表4 都道府県別ウクライナ避難民在留数

都道府県別ウクライナ避難民在留者数

2022年12月21日現在(速報値)

都道府県	18歳未満	18歳以上 61歳未満	61歳以上	合計
01:北海道	4	15	5	24
02:青森県	2	4	0	6
03:岩手県	2	2	0	4
04:宮城県	6	15	10	31
05:秋田県	1	12	0	13
06:山形県	0	1	0	1
07:福島県	0	13	3	16
08:茨城県	2	36	5	43
09:栃木県	0	3	0	3
10:群馬県	12	43	1	56
11:埼玉県	16	45	12	73
12:千葉県	24	52	20	96
13:東京都	84	398	78	560
14:神奈川県	33	89	22	144
15:新潟県	1	6	0	7
16:富山県	3	5	3	11
17:石川県	7	9	1	17
18:福井県	3	7	0	10
19:山梨県	7	15	0	22
20:長野県	6	4	2	12
21:岐阜県	5	7	2	14
22:静岡県	10	25	5	40
23:愛知県	25	46	15	86
24:三重県	0	3	1	4
25:滋賀県	2	9	2	13
26:京都府	4	55	2	61
27:大阪府	42	100	13	155
28:兵庫県	23	63	18	104
29:奈良県	0	16	0	16
30:和歌山県	0	3	0	3
31:鳥取県	0	1	0	1
32:島根県	0	2	0	2
33:岡山県	2	5	2	9
34:広島県	12	31	9	52
35:山口県	1	6	1	8
36:徳島県	0	5	2	7
37:香川県	0	1	1	2
38:愛媛県	0	0	0	0
39:高知県	1	1	0	2
40:福岡県	19	93	11	123
41:佐賀県	7	17	1	25
42:長崎県	2	26	0	28
43:熊本県	6	10	0	16
44:大分県	10	19	2	31
45:宮崎県	4	7	3	14
46:鹿児島県	4	12	2	18
47:沖縄県	2	16	4	22
48:その他	21	74	18	113
総数	415	1,427	276	2,118

(注1) 出国済みの者等がいるためウクライナ避難民入国者数とは数値が一致しない。

(注2) 本表における都道府県別の数値は、中長期在留者が届け出ることとされる住所地の情報を集計したもので、集計時点で住所地未届出の者や一時滞在施設の入所者、「短期滞在」の者は、「その他」に含まれる。

出典：出入国在留管理庁「都道府県別ウクライナ避難民在留者数」。

日本におけるウクライナ避難民の受入れ

れてきた。2022年は、ウクライナからの避難民、ミャンマーを本国とする緊急避難措置対象者、アフガニスタンからの退避者、難民の認定又は上記3国以外の本国事情に起因する人道上の理由による在留許可等の数を合算すると、単年での人道的な受入れ数としては過去最多になると思料される。なお、本国事情に起因する人道上の理由による在留許可については、ウクライナ避難民等のように難民認定手続を経ることなく、短期滞在査証で入国した後に直ちに「特定活動」の在留資格への変更許可を受けた者も含まれる。日本は、これまでUNHCRに対して、難民認定手続を経て難民認定された者および本国事情に起因する人道上の理由による在留許可を受けた者の数を報告してきたが、UNHCRは、統計の対象者となる「国際的保護を必要とする者」について、庇護申請者、庇護申請見込みの者、保護の地位が認定された者（難民、補完的保護対象者、一時的保護対象者）、および難民に準じる状況にある者としてきた。さらに、2022年中ごろより、UNHCRは、上記カテゴリーに当てはまらず報告がなされてこなかった「他の国際的保護を必要とする者」も報告対象とした¹⁷⁾ため、UNHCRが公表する2022年の各国の国際的保護対象者数は、これまでの統計数とは大きく変化するものと思料される。いずれにしても、ウクライナ避難民受入れは、これまでの日本の対応からすると大きな貢献といえるが、国際社会全体の難民問題解決という観点からすればさらなる貢献が望まれている¹⁸⁾。

3. ウクライナ避難民の受入れおよび支援

(1) ウクライナ避難民の受入れに関する経緯

ここでは、日本政府によるウクライナ避難民の受入れに関する対応の経緯を概観する。

2022年3月1日、米国バイデン大統領が主催する、米国の同盟国およびパートナーが参加するウクライナ情勢に関する首脳電話会談において、各国首脳は、ロシアによるウクライナ侵攻は国際法の深刻な違反であり、国際社

会が一致して強力な制裁措置を採る必要があること、ウクライナ政府への支援、避難民支援において協力することについて一致した。岸田総理大臣は、日本もG7、国際社会と連携を取りながら適切に対応する考えを表明している¹⁹⁾。3月2日、国連総会の第11回緊急特別会期において、ウクライナに対する侵攻に関する総会決議ES-11/1が、賛成141か国、反対5か国（ベラルーシ、北朝鮮、エリトリア、ロシア、シリア）、棄権35か国の賛成多数で採択された²⁰⁾。同決議の Paragraph 9において、すべての加盟国に、ウクライナ国外の目的地への安全かつ自由な通行を許可し、文民および脆弱な状況にある人々を保護するため人道援助へのアクセスを促進し、人権を尊重することを要請した²¹⁾。同日に開催された第208回国会参議院予算委員会では、ウクライナ在住の邦人の安全確保、ポーランド等ウクライナの周辺国への支援表明の質疑に続きウクライナ避難民の受入れについての質疑もなされている。川合孝典議員は、上田清司議員が駐日ウクライナ大使と面会した際に、在日ウクライナ人の家族、約200人を日本に退避させたい、人道的観点からヒューマンビザを発行していただきたい旨の話があったことを紹介して、在日ウクライナ人への対応について質問した。これに対して林芳正外務大臣は、「ロシアによる侵略に直面しているウクライナから避難するウクライナ人を国際社会としてしっかり受け入れていくことが重要だと、こういうふうに思っております。そういった意味で、この、さきほどもいろんなやり取りを申しあげましたけれども、日本への入国を希望する避難民がいらっしゃる場合、個々のウクライナの方の置かれた状況にも配慮しながら、出入国在留管理庁を始めとする関係省庁と連携の上、適切に検討していきたいと考えております」と答弁している²²⁾。

岸田総理大臣は、同日夜、記者団に対して、「国際社会における重要な局面で、ウクライナの人々との連帯をさらに示すべく、ウクライナから第三国に避難された方々のわが国への受入れを今後進めていく」、「まずは親族や知人が日本にいる人達を受け入れることを想定しているが、それにとどまらず人道的な観点から対応する」と述べ²³⁾、翌3日の記者会見においてもウクラ

日本におけるウクライナ避難民の受入れ

イナからポーランドなどの第三国に避難した人の我が国への受入れを進める旨の発言を行っている²⁴⁾。出入国在留管理庁は、外国人在留支援センター（FRESC）ヘルプデスクにおいてウクライナ避難民についての相談に事実上対応していたが、3月9日に、出入国在留管理庁のホームページにおいて、ウクライナ避難民向けのバナーを設置、ウクライナ避難民の相談窓口としてFRESCヘルプデスクの電話番号を明記した。その後、3月19日に土日対応を開始、4月15日からウクライナ語対応を開始し、6月1日に業者委託の形でウクライナ避難民ヘルプデスクの運用を開始した。また、3月14日夜間に、出入国在留管理庁のホームページ上で支援申出窓口を開設している²⁵⁾。3月8日までに、ウクライナから8人が来日²⁶⁾、3月8日の参議院法務委員会では、ウクライナから本邦へ逃れてくる人々の査証発給のあり方、コロナ対策、子どもの教育、難民認定制度における補完的保護等の導入等の見直し等の質疑が行われている²⁷⁾。また、3月18日の法務大臣閣議後記者会見において、3月16日には、出入国在留管理庁に86件の支援情報が寄せられていると法務大臣が言及している²⁸⁾。3月16日、ウクライナ避難民に対する支援を適時適切に行うため、「ウクライナ避難民対策連絡調整会議（以下、連絡会議）」の開催についての内閣総理大臣決裁がなされた。連絡会議の構成は、議長が内閣官房長官、副議長が、法務大臣および外務大臣であり、構成員が、国家公安委員長、総務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、国土交通大臣、内閣総理大臣補佐官（国際人権問題担当）となっている²⁹⁾。3月17日の参議院予算委員会において、岸田総理大臣は、連絡会議を司令塔として、関係省庁が連携し、ウクライナ避難民と受入先のマッチング、日本語教育、就労、就学、定住等、ウクライナ避難民の円滑な受入れと生活支援を充実させること、連絡会議あるいは出入国在留管理庁の対応を通じて我が国に避難を希望される方々の要望を踏まえながら、受入れと生活支援に政府としても取り組む方針を明らかにした³⁰⁾。連絡会議の第1回会合は3月18日に開催され、避難民への対応については、政府が一体となって支援を行うこと、査証の申請に必要な書類の大幅な簡素化に加え、複数人の査証申請を代表者が行うことを認め

る等、迅速な審査・発給に取り組むこと、来日後は、当面の宿泊先や食事の提供をはじめ生活支援を行うこと、自治体や企業・団体等とのマッチング調整を行うこと、日本語研修や職業訓練など必要な支援を行うこと等の対応等が議論された³¹⁾。また、ウクライナ避難民の対応に関するタスクフォース（以下、タスクフォース）の設置が話し合われ³²⁾、同日、タスクフォースの設置が決定された。タスクフォースの構成は、議長が内閣官房副長官補（外政担当）、構成員が、内閣官房内閣審議官（内閣官房副長官補付）、警察庁長官官房総括審議官、総務省大臣官房総括審議官、出入国在留管理庁次長、外務省欧州局長、財務省大臣官房総括審議官、文部科学省国際統括官、厚生労働省大臣官房危機管理・医務技術総括審議官、厚生労働省職業安定局長、国土交通省総合政策局長となっている³³⁾。具体的な支援のあり方は、タスクフォースで議論、検討することとなった。タスクフォースの第1回会合は3月23日に開催され、ウクライナ人への情報提供（国内・国外）、生活支援、査証発給手続の簡素化が話し合われた³⁴⁾。タスクフォースは、会合を5回開催しており³⁵⁾、いずれの会合においてもウクライナ避難民に対する支援について議論された。また、3月25日には、在ポーランド大使館およびジェシュフ連絡事務所の体制を強化して「ウクライナ避難民支援チーム」を設置し、避難民の日本への渡航支援のニーズ調査等を進めることとなった³⁶⁾。さらに同日の閣議決定で、ウクライナ避難民受入れ支援事業の委託に係る経費として5億2,000万円の予備費の使用が決定された。この中には、当面の宿泊費、食費をはじめ日々の生活に必要な経費が含まれる³⁷⁾。なお、ウクライナ避難民受入れ経費として、6月28日に、2022年度予算の一般予備費から19億円支出することを閣議決定している³⁸⁾。連絡会議の第2回会合は、4月1日に開催されたが、ここでは、受け入れ後の具体的な支援策が決定されている。具体的には、一時滞在所の提供、生活費、医療費の支給、日本語教育、就労支援、子どもの教育、心のケア等である³⁹⁾。連絡会議はこれ以降開催されておらず、タスクフォースについても7月に開催された第5回以降、12月までの間は開催されていないが、出入国在留管理庁が官邸要路

に説明し了解を得ながら、連絡会議の決定内容に従い、ウクライナ避難民の受入れや支援についての調整や対応にあたり、現在の政策の運用がなされているところである。法務省設置法28条では、出入国在留管理庁の任務を定めているが、同条2項において、同条1項に規定される出入国および外国人の在留の公正な管理を図る任務に関連する、特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とすることを規定しており、同条3項では、前項の任務を遂行するに当たり、内閣官房を助けるものとする定められている。インドシナ難民の受入れおよび支援の場合、現在の出入国在留管理庁のような任務を担う法的枠組みが確立していなかったため、閣議了解を通じてインドシナ難民対策の実施がなされた⁴⁰⁾。インドシナ難民受入れの経験は、連絡会議の設置等、今次のウクライナ避難民対応にも活かされた点があったと思料される。ただし、ウクライナ避難民の受入れおよび支援についての政府による迅速な対応の1つの要因として、岸田総理大臣の政治的判断、受入れ方針の表明により始動し、出入国在留管理庁が、上述の法務省設置法28条に基づき、窓口を一元化した形で、ウクライナ避難民の要請を踏まえつつ、関連省庁、自治体、企業等の関連団体との連携、調整、対応にあたってきたことがあげられよう。

(2) ウクライナ避難民の受入れ

ウクライナから近隣諸国へ退避したウクライナ人で、日本への渡航を希望する人は、まず、近隣諸国避難地において、在外公館による要望聴取の後、査証発給を受ける必要がある。日本に在住する親族・知人を頼って日本への退避を希望する場合、査証申請書、顔写真、旅券、身元保証書の提出が求められる。旅券や証明書を所持していない人、日本に身元保証人がいない人は、個別に日本大使館または総領事館に相談する必要がある⁴¹⁾。ウクライナ情勢により在留資格認定証明書の交付が受けられない、査証に必要な書類が用意できない等の場合も状況に応じた対応や簡易手続による査証発給等特別な対応がとられている。また、検疫に関して、ウクライナ避難民については出

国前検査証明書の提出がなくても入国ができるよう対応している。入国時において、在留を希望する理由など個別事情を踏まえ、発給された査証に基づいて「短期滞在」等の在留資格が決定される。入国後において、本国情勢、希望等に応じて就労可能な「特定活動（1年）」の在留資格への変更許可申請を受け付けており、変更が許可されれば、一般の中長期在留者と同等の行政サービス、公的扶助を受けることができる。在留資格変更の際には、在留資格変更許可申請書、パスポートの写し等の本措置の対象者とわかる資料、理由書、身元保証人の身元保証書が必要となる⁴²⁾。諸事情により身元保証書が用意できない時は個別に相談を受け付けている。ウクライナ避難民に限らず、本国情勢が改善されないと認められる間は、「特定活動（1年）」の在留期間更新許可申請が可能とされている。なお、日本に入国後、難民として認定されることを希望する場合は、地方出入国在留管理官署において難民認定申請を行う必要があり、申請者ごとに申請内容を審査して、難民条約の定義に基づき判断がなされることになる。難民審査手続の結果、難民条約上の難民とは認められない者でも、本国情勢を踏まえた在留資格上の措置により日本に引き続き在留することは可能である。

ウクライナ避難民には、入国後、「ウクライナ避難民であることの証明書」が「本人限定受取郵便」で郵送される。この証明書は、地方公共団体等で支援を受けたり、行政手続、金融機関での口座開設の際に、在留カード等の本人確認書類と共に提示することを想定したものである⁴³⁾。上陸手続後、一時滞在先（身元保証人のいる人は親族・知人宅等を想定）に移動、滞在する。一時滞在先は、出入国在留管理庁の移管先が担当する。その後、自治体、企業、NGO等の受入れ先等が提供する居住先に転居することが想定されている⁴⁴⁾。

今次のウクライナ避難民の受入れは、官邸主導による政治的判断によりなされ、ウクライナから逃れた国から迅速に日本への入国を可能にするために、現行の査証発給手続の簡素化によって短期滞在査証が発給され、入国後、速やかに短期滞在から特定活動への在留資格の変更を受けるという運用となっ

ている。ウクライナ避難民とは、ロシアによるウクライナ侵攻の影響を受け国外への避難を余儀なくされた人であり、条約難民をも含む広い概念であるといえる。2022年3月30日、第208回国会衆議院外務委員会において政府参考人である君塚宏出入国在留管理庁在留管理支援部長は、「我が国といったしましては、近年において未曾有の人道危機に際し、難民条約の難民に該当するか否かにかかわらず、ウクライナから逃れてきた方々を人道的な観点から幅広くかつ柔軟に受け入れて、避難生活の場を提供する方針としていただいております。そこで、こうした方針の下、我が国がウクライナから避難した方々を積極的に受け入れることを的確に表現するものとして、難民ではなく、避難民と呼称することとしているものでございます。」「難民条約に言う先ほどの五つの事由につきましては、我が国に来られた方が個々に申請の上で個々の事情を述べていただいて、難民該当性の有無を判断するというのが原則になっているところでございます。今般につきましては、もちろん、今回ウクライナから逃れた方々の中には、難民条約に該当する方もおられるかもしれないし、そうじゃない、判断が難しい方もおられるかもしれない。しかしながら、こういう形で一遍に大量の方々が隣国に逃れてきたということで、彼らをとにかく保護するんだということを前提に、難民条約の有無にかかわらず、今回、我が国として受け入れようということで、先ほど申し上げたような避難民という言葉で受入れを図っていただく、こういうことになったということでございます」と答弁している⁴⁵⁾。

この発言にある、「一遍に大量の方々が隣国に逃れてきた」の「隣国」とは、ポーランド等の国連の難民対応計画対象国を指すと思料される。日本に大量の人々が押し寄せたわけではないが、すでにふれたように国連の緊急特別総会の決議で、ウクライナ国外の目的地への安全かつ自由な通行の許可や人権尊重の要請があり、欧州は後述の一時的保護により迅速対応しており、そうした国際社会の対応に合わせた形で日本もウクライナへの連帯の意を示して、即座に本邦への入国を許可し保護する政策を選択したと思われる⁴⁶⁾。その意味で、今次の政策は、庇護制度にあたる難民認定制度とは異なり、政治的

判断による受入れおよび支援を円滑に進めることを優先するものとして、一般の入国・在留許可による手順を用いた緊急対応であることに注意する必要がある。上述の発言にあるように、今次のウクライナ避難民には、難民条約上の難民も含まれ得るのであり、入国時には難民該当性判断を行わない緊急措置として対応している。出入国管理及び難民認定法18条の2に従い、一時的庇護のための上陸を許可し、同法20条に基づき在留資格の変更を行うことも想定されるが、手続の簡便さを優先して、短期滞在での入国を選択したものと史料される。

なお、欧州の一時的保護指令においても一時的保護対象者は、「避難民 (Displaced Persons)」としており、「難民 (Refugee)」とは条約難民を指すと明示している⁴⁷⁾。

第208回国会において、「避難民」、「難民」、「準難民」、「補完的保護対象者」の別についても議論がなされているが、新たな制度構築には至らなかった⁴⁸⁾。UNHCRが「難民」としているのは“Refugee”の訳語であるが、UNHCRが述べているようにこれは条約等の定義に関わらず、一般的意味として使用している用語である。英和辞典で“Refugee”を引くと、「避難民」という言葉が記されており⁴⁹⁾、一般的用語の感覚の違いもあると思われるが、制度上の違いに着目する必要がある。欧州の一時的保護対象者については後述するとおり、一定期間は同制度での保護を受けるが、その後に本国に帰国できない場合で、庇護制度の利用を望む者はその手続を行い、そこで、「難民」か「補完的保護対象者 (国際的保護対象者)」として在留が認められるか否かが判断される。難民条約の制定にあたっては、第二次世界大戦後数年を経ても、イデオロギー的、政治的、人種的、宗教的理由等で迫害を受けるおそれを有することから帰国できない又は帰国を望まない者の処遇を巡って、人道的見地から国際連帯を示す制約が各国の庇護制度に課されたのであり、国内法に定められた手続において、個別事情に基づき難民条約上の難民に該当するか否かの判断がなされる。また、補完的保護は、難民条約と現実の国際的保護を必要とする人々の状況とのギャップに対応するため、ノン・ルフールマン原

則に係る人権法の発展の影響を受け欧州および他の地域の国々で導入されている制度である。例えば、本国の紛争に起因した申請であってもリスク評価に係る手続に立脚した難民条約の補完的制度なのであって、大量流入の状況への国際社会の人道対応としての個別の認定手続によらない一時的保護およびそれに類する対応とは別の制度である。アフリカ難民条約やカルタヘナ宣言において、難民の定義について広い解釈が可能となっているのは、植民地支配からの独立過程における闘争等の地域特有の事情および大規模流入の際に国家に代わって周旋活動等の UNHCR を含む国際機関等の関与等が背景にあり、先進国における庇護制度とは、別の要因が働いているという背景事情がある。長年にわたり、アフリカ難民条約等も踏まえ難民の定義の見直しを含む難民条約の再検討も議論されてきたが、各国の合意は得られず新条約の制定等には至っていない。しかし、地域的な種々の取組みは、主権の行使とそれに関連する国際法規範を軸とする庇護制度と、国際社会の連帯と人道的見地から多角的な対応を行う多数国間および多様な主体との連携を含めた国際的保護のあり方を問い、実際の解決への足掛かりを提供してきた⁵⁰⁾。日本においても、こうした制度の特性や各国の対応も参考しつつ、人道的かつ現実に対応しうるより良い制度構築が望まれる。

(3) ウクライナ避難民に対する支援

1) 渡航支援

渡航支援に関連して、2022年4月5日、林外務大臣がポーランドを訪問した際に使用した政府専用機に、自力で日本に渡航することが困難なウクライナ避難民20名が搭乗し、日本に到着した。これは、自衛隊法100条の5に基づき実施されたものである⁵¹⁾。4月9日、民間航空機を日本政府が借り上げた形での渡航支援で来日したウクライナ避難民の第一陣6名が、成田に到着した⁵²⁾。これ以降、日本政府は、日本への避難を希望しているものの、渡航手段を確保することが難しいウクライナ避難民に対して、LOTポーランド航空のワルシャワ発成田行きを活用した渡航支援を行っ

ている。渡航対象者については、在ポーランド大使館や在ウクライナ大使館に日本への渡航相談をしてきたウクライナ避難民の要望を聴取し、政府が決定している。また、日本財団は、4月20日よりウクライナ避難民で日本在住の身元保証人のある人に対して、日本への渡航費の実費（一人上限30万円）支援の受付を開始した。日本国内の最終受入れ地までの渡航費（片道のみ）と国内移動費が対象で、上限の範囲内であれば、身元保証人による入国時の出迎えのための国内移動費も認められる⁵³⁾。

2) 本邦での支援

出入国在留管理庁は、避難民への支援に関する事項全般についての相談に対応するため、一元化した相談窓口として「ウクライナ避難民ヘルプデスク」を開設し、電話とメールによる相談を受け付けている⁵⁴⁾。また、地方官署のウクライナ避難民受入れ支援担当による相談対応等も行っている。本邦での支援については、身元引受先がある場合とない場合によって住居、生活支援内容が異なる点がある。全てのウクライナ避難民に対する医療・介護（国民健康保険・介護保険への加入）、日本語教育、子育て・教育（子育てサービス・学校教育等）、職業相談・紹介（ハローワーク）、通訳・翻訳機の提供、ウクライナ避難民支援サイトによる物資・サービスのマッチングは、国・地方自治体間で避難民に関する情報交換を行いながら支援を行っている。なお、支援業務については、出入国在留管理庁がウクライナ避難民の支援対象者を管理・把握をし、公益財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（RHQ）に委託を行っている⁵⁵⁾。

① 身元引受先がある人への生活等の支援

日本に身元を引き受ける人がいる場合、その人が身元保証人となり、避難民に住居等の生活支援を一定程度行うことが想定されている。ただし、提供されている支援の状況を含む個別の状況に応じて、政府として必要な支援を行うこととしている⁵⁶⁾。また、身元保証人がいる場合で生活等の支援を必要とする場合、日本財団が生活費、住環境整備費の支援を行っており、生活費に関して、年間1名につき100万円、1家族当たり年間300

万円を上限とする支援を行っている。支給は入国確認後から3か月ごとに25万円ずつ支給される。生活費の支給は最長3年間の支援を予定している。住環境整備費に関して、新たにアパートや公営住宅等に入居する方を対象として、1戸につき一律50万円が支給される⁵⁷⁾。

② 身元引受先がない人への生活等の支援

i) 入国から一時滞在先までの生活支援

身元引受先がない人については、本邦到着直後、空港における通訳の提供や検疫に係るホテル等の待機施設への移動手段の提供を行っている。検疫のための待機施設滞在中に、一時滞在先となる住居の提供、食事の提供、医療・介護（医療費・介護費支給）、通訳の提供、PCR検査等の提供、一時滞在先への移動手段の提供を行っている。一時滞在先の支援については、住居支援等のマッチング、住居の提供を行うとともに、一時滞在先での食事の提供、生活費の支給、支援先への移動手段の提供、カウンセリングや行政手続等の援助等の各種相談対応を行っている。一時滞在先における生活費の支給は、12歳以上の人が日額1,000円、11歳までの人が日額500円となっている⁵⁸⁾。

ii) 自治体・企業等への引継ぎ後の生活支援

出入国在留管理庁は、自治体および企業・団体からの支援窓口を開設している。受付可能な支援内容は、衣服、食料等の物資や日本語教育、通訳等のサービスの提供、住居に係る支援、就労に係る支援などである。医薬品、医療機器、医療、介護、保育、金銭提供は扱っていない⁵⁹⁾。一時滞在先においてウクライナ避難民と自治体・企業等とのマッチングが完了し引受者への引継ぎ後、引受者より住居の提供がなされる。受け入れ先に移る際には、家具や家電などをそろえる資金として16歳以上は16万円、15歳以下には8万円の一時金が支給される。一時滞在先を退所した後の生活費の支給は、12歳以上の人が日額2,400円（2人目以降の人に対して日額1,600円）、11歳までの人が日額1,200円となっている。また、引受者が、生活相談やサポート等を行っている⁶⁰⁾。生活費の支給期間について、当

初、入国後半年程度を想定していたが、本国情勢の改善が見込めないことから、9月14日、出入国在留管理庁は、1年に延長することとした⁶¹⁾。

③ 国および自治体独自の支援

まず、国独自の支援策の概要は以下のとおりである。

医療・介護について、国民健康保険は、厚生労働省保健局国民健康保険課、介護保険は、厚生労働省老健局介護保険計画課が連絡先となっている。就労支援は、ハローワークや各都道府県の労働局が相談窓口となっており、相談先が不明な場合は、厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課で相談を受け付ける。保育・教育に関して、就学・幼稚園・地域での日本語教育に関することは、文部科学省ヘルプデスクが相談窓口となっている。保育所、一時預かり事業の利用については、厚生労働省子ども家庭局保育課、利用者支援事業および地域子育て支援拠点事業の利用は、厚生労働省子ども家庭局子育て支援課、認定こども園および子ども・子育て支援新制度については、内閣府子ども・子育て本部参事官が相談窓口となっている⁶²⁾。

通訳・翻訳機の提供について、ソースネクスト社が3月14日、駐日ウクライナ大使館に「ポケットーク」を寄贈⁶³⁾、コニカミノルタ社はAIによる通訳端末の自治体向けサービスにウクライナ語での対応を加えるなど、「言葉の壁」を乗り越える支援がなされてきた⁶⁴⁾。ウクライナ大使館による「ポケットーク」の配布は終了したが、出入国在留管理庁は、国立研究開発法人情報通信研究機構が公開している多言語音声翻訳アプリ VoiceTra (ボイストラ) の活用についてホームページ上で紹介している⁶⁵⁾。

物資・サービスのマッチングは、出入国在留管理庁のウクライナ避難民支援サイトを通じて行われている。当サイトは5月9日に開設されたが、10月31日にリニューアルされより効果的、効率的な支援が可能となった。当サイトでは、避難民が支援物資等を検索し、必要な支援が見つかった場合は、支援者に対してリクエストメールを送信、自動翻訳機能を通じて支援実施に向けての情報をやり取りした後、物資等の提供を受ける。必要な物資等がなかった場合は、ウィッシュリスト登録を行い、支援の提供を待

つこともできる⁶⁶⁾。3月14日から12月21日現在の支援申出件数は、1,833件である。また、5月12日から12月21日までの住居等支援に係るマッチング成立世帯数・人数は、128世帯195人となっている⁶⁷⁾。

自治体による支援については、自治体ごとに様々な取組みがなされている。ここでは全体を把握し概観することは差し控えることとし、都道府県別にみて受け入れ人数が最も多い東京都の独自の取組みを概観することとする。

まず、情報提供に関して、東京都は、都のホームページにおいて、支援内容や相談窓口を一元的に掲載し、相談受付についても、ワンストップ相談窓口を設け、ウクライナ語、ロシア語、英語、日本語で対応している点が特徴として指摘できる。次に、滞在先に関して、一時滞在のためのホテルを提供し、その間の食事等の提供のほか、生活相談、ニーズの聞き取り等を行っている。一時滞在は2週間程度を想定しており、その後の居住先について、東京都は、ウクライナ避難民の受入れ当初に都営住宅を100戸用意し、その後に最大700戸まで対応可能な体制を整えている。また、生活支援について、支援団体等と連携したマッチング支援、生活ガイド等のウクライナ語版の作成、都営交通の運賃負担軽減を実施している。子育て・教育支援に関しては、保育所等での受け入れやベビーシッターによる支援、公立学校での受け入れ、都立大学では授業料免除、宿舍の無償提供等を講じた受入れを行っている。医療等については、医療制度に関する関係機関への周知・調整やメンタル面に対応したサポート、就労に関しては、「東京都ウクライナ避難民等就労相談窓口」を通じた就労支援を行っている。その他、日本語教室や日本語学校の情報提供等も行っている⁶⁸⁾。

4. EUの一時的保護と日本の対応の比較

先に触れたとおり、EUは、ウクライナから避難した人々に対して、一時的保護指令⁶⁹⁾の下で対応してきた。ここでは、一時的保護を今般のウクラ

イナ情勢に適用した経緯、および一時的保護の内容について概観した後、日本の対応との比較検討を行うこととする。

(1) 一時的保護

1) 一時的保護指令の制定およびウクライナ情勢への適用決定の経緯

一時的保護は、1989年のインドシナ難民会議、中央アメリカ難民会議以降展開してきた、恒久的解決の手法として自発的帰還を主軸としつつ定住、再定住も含めた包括的アプローチによる難民の国際的保護の流れの中で、旧ユーゴスラビアにおける紛争から逃れる人々の欧州への大量流入を契機として発展し、制度化された。一時的保護は、本国への安全な帰還が可能となるまでの保護という点で、1970年代から1980年代にかけてインドシナ難民問題に関してなされた一時的避難 (Temporary Refuge)⁷⁰⁾とは異なる概念である。一時的避難は、ノン・ルフールマン原則により性格付けられる保護を第一庇護国に求め、入国促進強化のため打ち出された概念であり、恒久的解決の手法として第三国定住が最も適切な長期的解決であるとの認識もなされていた。日本がインドシナ難民を定住難民として受け入れたこともこうした国際的な認識に基づくものである⁷¹⁾。今般の日本のウクライナ避難民の受入れは一時的保護の概念と軌を一にしているものと思料される。一時的保護の制度化の意義について、①安全かつ尊厳ある帰国を待つ間、受入れ国において基本的人権を尊重した保護を与えること、②大量流入により庇護制度が機能不全に陥ることを回避しつつ迅速対応すること、③EU各国における国際法の適用や国内法のギャップへの対応、④難民条約と難民条約の難民の要件を満たし得ない国際的保護を必要とする人々とのギャップを埋めることに加え、ノンルフールマン原則と庇護の裁量的性格の間のギャップを埋めること、⑤政治的戦略の下で対応可能とすることといった点から論じられてきた。旧ユーゴスラビアでの紛争から逃れた人々は、難民認定手続を通して難民の地位を付与されることなく、西欧諸国に避難場所を見出し得たが、各国国内制度における、保護対象者、

一時的保護を受ける人の待遇、一時的保護と庇護手続の関係等に差異があり、EU内でこれらの調和をはかるとともに、EU内での負担分担の制度についても議論がなされた。そして、2001年7月20日に一時的保護指令が制定された⁷²⁾。一時保護指令2条(a)は、一時的保護の定義を次のように規定している。「[一時的保護]は、出身国に戻ることができない第三国からの避難民の大量流入の場合、特に庇護制度が効率的な運用を害することなくこの流入を処理することができないというリスクがある場合、当該者および保護を求めるその他の者の利益のために、即時かつ一時的保護を提供する例外的性格の手続をいう。」大量流入の状況が一時保護を決定する際の重要な要素となるが、同指令2条(d)では、「[大量流入]は、特定国又は地域から来る多数の避難民が共同体に到着することを意味し、共同体への到着が自発的であるか、例えば避難プログラムを通じて支援を受けたかを問わない」と規定している。一時的保護の決定は、5条に従ってEU理事会によってなされるが、同条4項に示されるように、次の3点に基づかなければならない。①避難民の移動の状況および規模の審査、②現場での緊急援助および活動の可能性又はそのような措置の不足を考慮した、一時的保護を制定することの妥当性の評価、③加盟国、欧州委員会、UNHCRおよび他の関連する国際機関からの情報。執行委員会（EXCOM）結論No.100(LV)では、「大量流入」の状況について、①相当数の到着人数、②到着人数の急増、③受入国における不十分な対応能力、④庇護手続が大量申請の審査に対処できない状況にあることの4点をあげており、2016年のニューヨーク宣言においても「大規模移動」の考慮事項として、到着人数や受入国の対応能力等を指摘している⁷³⁾。

当該指令は、シリア難民へのEUの対応には適用されず、ウクライナからの避難民に対して初めて適用されることとなった。EUでは、2020年の「移住及び庇護に関する新合意（New Pact on Migration and Asylum）」において、一時的保護指令の廃止を提案し、代わって、移住および庇護制度の危機的状況に対処するため、通常手続の例外として、事前に定義された

人々に補完的保護相当の保護を迅速に付与する制度を提案していたが、ウクライナ避難民への対応として新制度の導入には至らなかった⁷⁴⁾。

欧州理事会は、2022年2月24日、ロシアによるウクライナへの侵攻に対する強い非難とともにウクライナへの連帯と支援を表明する結論を発出した⁷⁵⁾。紛争が拡大するにつれ、ウクライナから逃れる人々が増え、2022年3月1日時点で、65万人以上の避難民がウクライナから、ポーランド等を経由してEU内に到着していた。3月4日時点で、EUは、武力紛争の結果として潜在的に250万人から650万人という非常に多数の避難民に直面する可能性が高く、120万人から320万人が国際的保護を求めると予想した。これらの数字は、EUがウクライナからの避難民の大量流入に直面する可能性が高いことを示しており、さらに、国連がウクライナに関する地域難民対応計画を開始し、UNHCRが、一時的保護指令の発出を多くの国が支持していることを歓迎していることから、3月4日、EU理事会はこの状況に対応するため、一時的保護指令が示すところの避難民の大量流入が生じていることを確認し、一時的保護の導入を決定した⁷⁶⁾。

2) 対象者

一時的保護の対象者である「避難民」に関して、一時的保護指令2条(c)において次のように規定されている。「「避難民」とは、第三国国民又は無国籍者であって、特に国際機関による要請に応じて出身国又は出身地域を離れなければならなかった又は避難した、同国の事態のために安全かつ恒久的な状態で戻ることができない者、ジュネーブ条約1条A又は国際的保護に関する他の国際又は国内文書の範囲に該当する者、特に、(i)武力紛争又は暴力が蔓延している地域から逃れた者、(ii)組織的又は一般的な人権侵害の重大な危険にさらされている者又はその被害者。」3月4日の一時的保護導入に関するEU理事会決定2022/384の2条では、一時的保護対象者に関して規定しているが、同条1項において、(a)2022年2月24日以前にウクライナに居住するウクライナ国民、(b)2022年2月24日以前にウクライナにおいて国際的保護又は同等の国家による保護の恩恵を受けた者、(c)

(a)および(b)で言及されている人の家族を列挙している。家族に関しては、同条4項において、配偶者、加盟国の法律又は慣行で対応している安定した関係にある未婚のパートナー、未成年で未婚の児童、家族の一員として同居し同条1項(a)又は(b)に言及された者に依存していた近親者を列挙している。また、同条2項では、2022年2月24日以前にウクライナに合法的に居住していた永住者についても一時的保護を適用すると規定している。同条3項では、一時的保護指令7条に従い、加盟国は合法的にウクライナに居住している他の者にも対象者の範囲を拡大することも可能としている。

3) 一時的保護の期間と庇護制度

一時的保護指令4条では、一時的保護の期間を次のように規定している。「1. 6条とは別に、一時的保護の期間は1年とする。6条1項(b)に基づいて終了しない限り、最大1年間、6月ごとに自動延長される。2. 一時的保護の理由が存続する場合、欧州委員会は、EU理事会に提案を提出するという加盟国からの要請を審査し、欧州委員会からの提案に基づいて、EU理事会は、特定多数決方式により一時的保護を1年まで延長することを決定する。」

一時的保護指令6条は、一時的保護の最長期間に達した場合のほか、欧州委員会からの提案に基づき特定多数決方式で採択されたEU理事会決定により一時的保護を終了するとしている。この場合、人権と基本的自由および加盟国のノン・ルフールマンに関する義務の尊重の下で、安全かつ恒久的な帰還を可能とするような出身国の状況であるという事実の認定に基づかなければならないことも規定している。

このように、一時的保護の期間は最長3年となっているが、理事会の審査が上述のような基準を満たすよう公正になされるのかという点が重要になる。一時的保護指令3条3項では、「一時的保護の制定、履行、及び終了は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）及び他の国連機関の定期的な協議の対象とする」と規定しており、一定の透明性確保の措置がなされるものと思料される。

一時的保護の最長期間が3年としても、一時的保護対象者の意思や状況は様々で、個別に判断が求められる場合も想定される。一時的保護対象者は、できるだけ早期に帰還を希望する者、難民として庇護を希望する者、受入国で長期在留を希望しているが一時的保護期間終了後の在留資格を有さない者というように、大別すると3つに分類することができよう。できるだけ早期に帰還を希望する者については、上述の一時的保護指令6条に規定されているように、本国における人権状況、安全確保およびその恒久性の確認、ノンフルマン原則の尊重が重要であるとともに、あくまで「自発的」帰還であることの確認も重要となる。庇護申請を希望する者について、一時的保護指令17条では、次のように規定している。「1. 一時的保護を享受する者は、いかなる時でも庇護申請を行うことが可能でなければならない。2. 一時的保護期間の終了前に処理されなかった庇護申請の審査は、当該期間終了後に実施される。」また、一時的保護の適用期間内に、庇護申請が却下された場合であっても、一時的保護の享受は認められる。最後に、一時的保護期間終了後も受入国での長期在留を希望するものの在留資格を有さない者について、一時的保護指令22条1項では、「1. 加盟国は、一時的保護が終了し、在留資格を有さない者の強制送還が、人間の尊厳の尊重をもって行われることを確保するために必要な措置をとる。2. 強制送還の場合、加盟国は、特定の場合に帰国ができない又は合理的でないやむを得ない人道的理由を考慮しなければならない」と規定している。送還プロセスにおける尊厳の尊重と人道配慮による在留特別許可の実施にあたっては加盟国が定めることとなるが、行政措置の正当性確保のための判断基準が問われることになる⁷⁷⁾。

EUは、当初、ウクライナ対応の一時的保護の期限を2023年3月4日としていたが、これを1年延長して、2024年3月4日までとしている⁷⁸⁾。

4) 待遇

EU理事会決定2022/382（24）では、基本権の尊重と基本権憲章の原則の遵守がうたわれている。

また、一時的保護指令3章では、一時的保護を享受する者に対する加盟国の義務に関する様々な規定を置いているが、在留許可をとまう必要な措置をとることとし、一時的保護対象者の待遇の最低基準を9条乃至16条に示している。ここでは、住居、支援、医療、就労、社会保障、教育、査証および諸文書の発行、家族再統合に関する規定を概観する。

一時的保護指令13条1項では、住居に関して、加盟国は、一時的保護対象者が適切な住居にアクセスし、必要な場合には住宅を得る手段を確保する義務を有するとしている。同条2項においては、社会福祉、生活手段、医療のための必要な支援について規定し、医療に必要な援助として、救急医療と基本的な病気の治療が含まれ、同伴者のいない未成年者や心理的、身体的又は性的な暴力を受けた人など特別なニーズを有する者に必要な医療又はその他の支援を提供することとしている。12条は、加盟国が一時的保護対象者に被雇用又は自営活動に加え、成人のための教育機会、職業訓練や実務経験といった活動も許可するとしている。また、報酬、就労に関連する社会保障制度へのアクセスについては加盟国の一般法を適用することとしている。14条は、教育に関する規定である。加盟国は、18歳未満の一時的保護対象者に受入国国民と同じ条件で教育システムへのアクセスを認めることとしており、成人についても一般教育システムへのアクセスを許可できる。査証および諸文書の発行について、8条3項では、加盟国は、一時的保護の目的で通過査証を含む必要な査証の取得のため、あらゆる便宜を図ることとしており、事態の緊急性から手続は最小限に抑え、査証については無料又は費用を最小限に抑えることとしている。9条では、加盟国は、一時的保護対象者に対して発出する文書を、彼らが理解できる言語で提供することとしている。15条は、大量流入の状況の中で分離してしまった家族の再統合に関する加盟国の義務を定めており、特に、家族が複数国に分かれている場合の再統合や子どもの最善の利益、在留許可および文書の発行、関係する国際機関との協力等を規定している⁷⁹⁾。

(2) EUと日本の比較

EU基本権機関（FRA）は、EU16か国（ベルギー、クロアチア、チェコ、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、イタリア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア、スペイン、スウェーデン）について、一時的保護指令履行のための国内法に関するデータを公表している。2022年10月31日時点の情報では、一時的保護対象者入国時の登録（指紋押捺の有無）、就労、教育、保健医療、公営住宅へのアクセス、保護者のいない子どもの特別支援、情報提供についての規定の有無等に関してまとめている。それによると、上述の一時的保護の核となる受入れの際の待遇については、16か国の国内法において概ね規定されている。一時的保護対象者として登録する際の指紋押捺の有無、公営住宅の提供、就労、教育、保護者のいない子どもへの特別支援について、条件を付したり、実施していない国がある。指紋押捺を行わない国は、ベルギー、チェコ、フランスで、残りの13か国は実施しており、クロアチア、ギリシャ、ハンガリー、ポーランド、スロバキアは条件を付している。就労について、全ての国で認めているが、ハンガリーは、保健医療従事者を除きEU市民でない人と同等の条件下の就労である旨の条件を付している。教育について、ルーマニアにおいては、ルーマニアの教育システムとウクライナの教育システム両方の実施がなされている。公営住宅の提供について、ギリシャおよびスロバキアにその規定がなく、リトアニアとラトビアは、最初の120日間が無料であるとしている。保護者のいない子どもの特別支援について、ポーランドでは、一部地域での実施となっている⁸⁰⁾。

日本においても、就労、教育、保健医療、公営住宅へのアクセス、避難民が理解できる言語での情報提供がなされている。EUにおいては、保護者のいない子どもの問題が以前から大きな問題となっていて、一時保護指令にもその規定があり各国も対応しているところであるが、日本においては、EUと同様の状況や対応は見受けられない。今後、子ども等特別な支援が必要な

人のニーズへの対応について、検証が必要であろう。2022年7月29日に公表された日本財団によるウクライナ避難民へのアンケートによれば、現在日本国内で支援が不足していると思うものとして、就職機会、職業訓練が38.5%、日本語教育が26.9%、医療が22.7%などとなっていた⁸¹⁾。日本の場合は、身元引受人の有無によって異なる制度で対応したが、身元引受人の事情により柔軟な対応が必要な場合もあると史料される。また、自治体ごとの対応の差や日本語の習得、教育、就労、それぞれの課題についても今後検証し、より良い方策の検討が望まれる。

EUと日本の異なる施策は、入国および在留許可のシステムである。日本については、大量流入の状況が生じたわけではないが、ポーランドでの迅速対応が求められたため、多くの場合、短期滞在の査証の迅速発給の対応がとられ、日本に入国してから特定活動（1年）への在留資格変更がとられた。難民認定をポーランド国内で行うという日本の国内法制度はなく、先に触れたとおり、入国時に一時的庇護の手続を行うことよりも今次の対応の方がより簡便であると判断されたと史料され、当該施策については、即時の判断で、迅速対応が可能という観点では妥当であったと考える。なお、日本は、16歳以上の外国人を対象に、テロ・犯罪対策の一環として、指紋および顔写真による個人識別情報の提供を求めた上で上陸審査を行っており、ウクライナ避難民もこの限りではない。

EUの場合、一時的保護は最長3年という上限を設定しているが、日本についてはそうした期限の設定がない。難民認定申請はいつでも行えるが、いつまで緊急の受入れや支援策を継続するのかといった課題について今後検討する時が来ると思われる。その際に、安全かつ恒久的な帰国に係る本国情勢の的確な判断、ノン・ルフールマン原則の遵守が重要となる。

5. おわりに

ロシアによるウクライナ侵攻が発生した当初は、戦争状態が短期で終結す

ることも期待されており、他国に逃れたウクライナの人々も、家族を本国に残して、状況が好転すれば帰国したいと思う人も多数おられたと思われる。そのことから緊急対応での一時的保護の制度を軸とする対応は適切であったと思料される。

しかしながら、2022年12月現在、ウクライナにおける戦禍は長期化する様相を呈しており、日本に逃れてきた人々の心境も変化してくるであろう。2022年12月15日に公表された日本財団のアンケートにおいて、ウクライナ避難民の40.8%がウクライナの状況が落ち着くまでは、しばらく日本に滞在したいと答え、24.7%ができるだけ長く日本に滞在したいと答えている⁸²⁾。長期滞在になることも視野にいれつつ、法制度の見直しは喫緊の課題であると考えられる。

欧州では、世界的な食料問題等の影響により、中東やアフリカからの欧州への難民・移民の大量流入が再び問題となっている。2022年1月から10月の不法移民が28万人を超え、2015年から2016年のシリアからの難民の大量流入以来の人数に達しており、一時的保護指令に基づくウクライナ避難民のEU各国による受入れ分担システムが崩壊しつつあるとの報道もある⁸³⁾。また、国連大学水・環境・保健研究所による報告書、“Water and Migration: A Global Overview”では、移住の原因は、経済や政治的紛争に限ったものではなく、環境悪化および気候変動による移民が今後増加し、2050年以降、環境移民は10億人に達する可能性がある⁸⁴⁾と指摘している。難民・移民問題に関する包括的対応の枠組みと国際連帯のさらなる発展について国際社会全体で取り組む必要がある。また、日本への難民・移民の大量流入が生じた場合の対応についても、今次の対応を契機として検討することが望まれる。

- * 本稿は、脱稿した2022年12月26日以前に入手し得たデータおよび情報に基づいていることを予めお断りする。
- 1) UNHCR, “Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation,” <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.142788405.188147420.1672036096-1992038211.1587792459 閲覧日：2022年12月26日>。
 - 2) UNHCR, “Global Trends 2021,” pp.2-3.
 - 3) 外務省「ウクライナ及び周辺国における緊急人道支援」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009302.html 閲覧日：2022年10月31日>。
 - 4) 外務省「ウクライナ及び周辺国における追加的緊急人道支援」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009330.html 閲覧日：2022年10月31日>。
 - 5) UNHCR, “Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation,” *op.cit.*, note.1.
 - 6) ウクライナから逃れた人々の保護と支援を行う国に対して包括的な対応と活動を行うための国連主導の機関間地域的難民対応計画の対象国。
 - 7) 35か国とは、以下の国々を指す。アルバニア、アルメニア、オーストリア、アゼルバイジャン、ベルギー、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、キプロス、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ジョージア、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ラトビア、リヒテンシュタイン、リトアニア、ルクセンブルグ、マルタ、モンテネグロ、オランダ、北マケドニア、ノルウェー、ポルトガル、セルビア・コソボ (S/RES/1244(1999))、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国。
 - 8) S.PV/9126, p.9.
 - 9) 例えば、読売新聞 2022年3月2日 東京版 朝刊 1面；出入国在留管理庁「ウクライナ避難民に関する情報」<https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/01_00234.html 閲覧日：2022年12月26日>；「12月23日 日別ウクライナ避難民入国者数（12月21日まで）」<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001372859.pdf> 閲覧日：2022年12月26日>。
 - 10) 出入国在留管理庁「2021年12月第1表の2 国籍・地域別 在留資格（在留目的）別 総在留外国人」<<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00250012&tstat=000001018034&cycle=1&year=20210&month=24101212&tclass1=000001060399> 閲覧日：2022年11月12日>。
 - 11) 出入国在留管理庁「都道府県別ウクライナ避難民在留者数（2022年12月21日現在（速報値）」<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001373694.pdf> 閲覧日：2022年12月26日>。
 - 12) 例えば、日本経済新聞 2022年3月20日朝刊 3面。
 - 13) UNHCR, 「自治体×UNHCR（難民を支える自治体ネットワーク）」<https://www.unhcr.org/jp/cities_with_refugees 閲覧日：2022年11月6日>。

- 14) 日本経済新聞2022年3月28日朝刊2面。
- 15) 外務省「令和3年度外交に関する国内世論調査(RDDによる電話法)報告書」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100333982.pdf> 閲覧日:2022年10月31日>14頁。
- 16) 出入国在留管理庁「わが国における難民庇護の状況等」<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001372237.pdf> 閲覧日:2022年11月6日>。
- 17) UNHCR, “Refugee Data Finder,” <<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/methodology/> 閲覧日:2022年12月4日>; See, Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics, “International Recommendations on Refugee Statistics,” (2018).
- 18) UNHCR 「フィリップ・グランデ国連難民高等弁務官:国際社会における日本の役割に期待」<<https://www.unhcr.org/jp/49937-ws-221111.html> 閲覧日:2022年11月13日>。
- 19) 首相官邸「ウクライナ情勢に関する首脳電話会議についての会見」(令和4年3月1日)<https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0301kaiken.html 閲覧日:2022年11月6日>。
- 20) GA/12407.
- 21) A/RES/ES-11/1, para.9.
- 22) 第208回国会参議院予算委員会議事録第6号(令和4年3月2日)2-3, 31頁<<https://kokuai.ndl.go.jp/#/detailPDF?minId=120815261X00620220302&page=1&spkNum=0¤t=-1> 閲覧日:2022年11月6日>。
- 23) NHK「岸田首相 ウクライナからの避難民 日本への受入れを表明」<<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220302/k10013510691000.html> 閲覧日:2022年11月6日>。
- 24) 首相官邸「岸田内閣総理大臣記者会見」(令和4年3月3日)<https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0303kaiken.html 閲覧日:2022年11月6日>。
- 25) 2022年11月8日、出入国在留管理庁担当部署への問い合わせに対する回答による。
- 26) 日本経済新聞 2022年3月9日朝刊4面。
- 27) 第208回国会参議院法務委員会議事録第2号(令和4年3月8日)2-7頁<<https://kokuai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120815206X00220220308> 閲覧日:2022年11月28日>。
- 28) 法務省「法務大臣閣議後記者会見の概要」(令和3年18日)<https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00292.html 閲覧日:2022年11月8日>。
- 29) 令和4年3月16日内閣総理大臣決裁「ウクライナ避難民対策連絡調整会議の開催について」<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ukraine_hinanmin_taisaku/pdf/konkyo.pdf 閲覧日:2022年11月7日>。
- 30) 第208回国会参議院予算委員会議事録第14号(令和4年3月17日)11頁<<https://kokuai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120815261X01420220317> 閲覧日:2022年11月28日>。

日本におけるウクライナ避難民の受入れ

- 31) 法務省「法務大臣閣議後記者会見の概要」(令和3年18日) 前掲注) 28。
- 32) 「令和4年3月18日ウクライナ避難民対策連絡調整会議(第1回)議事次第」<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ukraine_hinanmin_taisaku/dai1/siryou1.pdf 閲覧日: 2022年11月7日>。
- 33) 令和4年3月18日ウクライナ避難民対策連絡調整会議決定「ウクライナ避難民の対応に関するタスクフォースの開催について」<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ukraine_hinanmin_taisaku/pdf/tf_konkyo.pdf 閲覧日: 2022年11月7日>。
- 34) 「ウクライナ避難民の対応に関するタスクフォース(第1回)議事次第」(令和4年3月23日)<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ukraine_hinanmin_taisaku/tf_dai1/gijisidai.pdf 閲覧日: 2022年11月11日>。
- 35) 第2回: 3月31日開催、第3回: 4月8日開催、第4回: 5月13日開催、第5回: 7月21日開催。
- 36) 外務省「ウクライナ避難民の日本への受入れ支援(ポーランドにおけるウクライナ避難民支援チームの設置)」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000777.html 閲覧日: 2022年11月7日>。
- 37) 令和4年3月25日(金)「法務大臣閣議後記者会見の概要」<https://www.moj.go.jp/hisho/kouhou/hisho08_00294.html 閲覧日: 2022年11月7日>。
- 38) 首相官邸「閣議及び閣僚懇談会議事録」令和4年6月28日<<https://www.kantei.go.jp/jp/content/040628gijiroku.pdf> 閲覧日: 2022年11月7日>。
- 39) 第208回国会参議院決算委員会議事録第2号(令和4年4月4日) 21-22頁 <<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120814103X00220220404> 閲覧日: 2022年11月28日>。
- 40) 「インドシナ難民の定住許可に関する閣議了解の推移」<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai4/siryou2.pdf> 閲覧日: 2022年11月11日>。
- 41) 在ポーランド日本大使館「ウクライナから退避された方への査証取得に係るご案内」<<https://www.pl.emb-japan.go.jp/files/100313609.pdf> 閲覧日: 2022年11月11日>。
- 42) 出入国在留管理庁「在留資格変更「特定活動(1年)」への変更許可申請について」<https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/01_00252.html 閲覧日: 2022年11月11日>。
- 43) 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民であることの証明書」<https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/01_00249.html 閲覧日: 2022年12月13日>。
- 44) 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民の受入れについて」<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001371711.pdf> 閲覧日: 2022年12月13日>。
- 45) 第208回国会衆議院外務委員会議事録第7号(令和4年3月30日) 20-21頁<<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120803968X00720220330> 閲覧日: 2022年11月28日>。
- 46) 第208回国会参議院法務委員会議事録第7号(令和4年4月19日) 11頁 古川禎久国

- 務大臣 (当時) 発言参照。<<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120815206X00720220419> 閲覧日：2022年11月27日>。
- 47) EU, “Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Protecting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof,” Article 2.
- 48) 前掲注46, 3-5, 9, 11-12頁参照。
- 49) 例えば、高橋作太郎編集代表『リーダーズ英和辞典』第3版 (研究社 2015年) 1972頁。
- 50) Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 4th edition, (Oxford University Press, 2021), pp.353-362; Jane McAdam, “Complementary Protection,” Jean-François Durieux “Temporary Protection and Temporary Refuge,” Catharyn Costello, Michelle Foster and Jane McAdam eds, *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, (Oxford University Press, 2021), pp.661-667, 668-694; 芹田健太郎『犯人引渡しと庇護権の展開』芹田健太郎著作集第4巻 (信山社 2020年) 111-225頁参照。
- 51) 第208回国会参議院外務防衛委員会議事録第7号 (令和4年4月5日) 2-3頁<<https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120813950X00720220405> 閲覧日：2022年11月11日>。
- 52) 日本経済新聞「ウクライナ避難6人が日本到着」2022年4月10日朝刊27面。
- 53) 日本財団【「ウクライナ避難民の方へ」渡航費・生活費・住環境整備費支援4月20日より申請の受付開始】<<https://www.nippon-foundation.or.jp/who/news/information/2022/20220415-69433.html> 閲覧日：2022年11月11日>。
- 54) 6月1日より「ウクライナ避難民ヘルプデスク」となったが、5月31日までは「FRESCヘルプデスク」との名称で相談用のメールアドレスは設けていなかった。<https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/01_00254.html 閲覧日：2022年11月12日>。
- 55) 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民に対する支援内容について (身元引受先がない方への主な支援)」<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001371712.pdf> 閲覧日：2022年11月12日>; 公益財団法人アジア福祉教育財団「ウクライナ避難民への支援を検討されている方へ」<<https://www.fweap.or.jp/2022/04/05/ウクライナ避難民の方々への支援等について/> 閲覧日：2022年11月28日>。
- 56) 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民に対する支援内容について (身元引受先がある方への主な支援)」<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001374511.pdf> 閲覧日 2022年：11月12日>。
- 57) 日本財団 前掲注53。
- 58) 出入国在留管理庁 前掲注55; 朝日新聞デジタル「ウクライナ避難者に生活費や最大16万円の一時金 入管庁の支援策」(2022年4月11日) <<https://digital.asahi.com>

日本におけるウクライナ避難民の受入れ

- com/articles/ASQ4C6QFNQ4CUTIL01Q.html?_requesturl=articles%2FASQ4C6QFNQ4CUTIL01Q.html 閲覧日：2022年11月28日>。
- 59) 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民を受け入れる地方公共団体の皆様へ」<https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/12_00031.html 閲覧日：2022年11月12日>；「ウクライナ避難民を支援したい企業・団体の皆様へ」<https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/12_00030.html 閲覧日：2022年11月12日>。
- 60) 出入国在留管理庁 前掲注55；朝日新聞デジタル 前掲注58。
- 61) 朝日新聞デジタル「ウクライナ避難者の生活支援、1年に延長 情勢改善せず 入管庁」(2022年9月14日)<https://digital.asahi.com/articles/ASQ9G647LQ9GUTIL018.html?_requesturl=articles%2FASQ9G647LQ9GUTIL018.html 閲覧日：2022年12月12日>。
- 62) 出入国在留管理庁「【地方公共団体向け関係府省庁連絡先】ウクライナ避難民への支援策」<<https://www.moj.go.jp/isa/content/001371544.pdf> 閲覧日：2022年11月12日>。
- 63) 日本経済新聞「ソースネクスト、携帯翻訳機を寄付」(2022年3月14日)<<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC142KO0U2A310C2000000/> 閲覧日：2022年11月12日>。
- 64) NHK「ウクライナからの避難 自動翻訳サービスでことばの不安に対応」(2022年4月25日)<<https://www.nhk.or.jp/shutoken/newsup/20220425b.html> 閲覧日：2022年11月12日>。
- 65) 出入国在留管理庁「ウクライナ語対応他言語音声翻訳アプリ (VoiceTra)」<https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/01_00292.html 閲覧日：2022年11月12日>。
- 66) 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民支援サイト」<https://www.moj.go.jp/isa/support/fresc/01_00251.html 閲覧日：2022年11月12日>。
- 67) 出入国在留管理庁「ウクライナ避難民に関する情報」<https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/01_00234.html 閲覧日：2022年12月26日>。
- 68) 東京都政策企画局「ウクライナ情勢に係る緊急対策」<<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/cross-efforts/ukraine/torikumi.html> 閲覧日：2022年12月12日>。
- 69) 2001/55/EC *op.cit.*, note 47.
- 70) See, EXCOM Conclusion No.19(XXXI)(1980).
- 71) 川村真理『難民の国際的保護』(現代人文社 2003年) 21-23頁；Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdame, *op.cit.*, note 50, pp.296-298；Jean-François Durieux, *op.cit.*, note 50.
- 72) 同上 32-35頁；Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, *ibid.*, pp.292-296；芹田 前掲書 注50, 349-359頁参照；Jean-François Durieux, *ibid.*
- 73) EXCOM Conclusion No.100 (LV) (2004) (a)；A/RES/71/1 (2016) para.6.
- 74) European Commission, “Communication from the Commission to the European Parlia-

- ment, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum,” COM (2020) 608 final (2020), pp.11-12.
- 75) European Council “European Council Conclusions, 24 February 2022,” <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/> 閲覧日：2022年11月13日>。
- 76) The Council of the European Union, “Decisions: Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 Establishing the Existence of a Mass Influx of Displaced Persons from Ukraine within the Meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and Having the Effect of Introducing Temporary Protection.”
- 77) 川村 前掲書 注71, 38-43頁参照。
- 78) EU Schengen Visa Information, <<https://www.schengenvisa.info.com/news/finnish-government-proposes-streamlining-extension-of-temporary-protection-for-ukrainians/> 閲覧日：2022年11月27日>。
- 79) 2001/55/EC *op.cit.*, note47; 川村 前掲書 注71, 52-58頁。
- 80) European Union Agency for Fundamental Rights, “National Legislation Implementing the EU Temporary Protection Directive in Selected EU Member States (October 2022 update),” <<https://fra.europa.eu/en/publication/2022/national-legislation-implementing-eu-temporary-protection-directive-selected-eu-0> 閲覧日：2022年11月27日>。
- 81) 日本財団「ウクライナ避難民の生活費等支援を2,000人へ拡大 避難民の65%が日本長期滞在を希望」<<https://www.nippon-foundation.or.jp/who/news/pr/2022/20220729-75587.html> 閲覧日：2022年11月27日>。
- 82) 日本財団「ウクライナ避難民への最新アンケート結果 4人に1人が日本に定住意向」<<https://www.nippon-foundation.or.jp/who/news/pr/2022/20221215-83117.html> 閲覧日：2023年1月29日>。
- 83) 日本経済新聞2022年12月5日朝刊5面。
- 84) Nidhi Nagabhatla et al., “Water and Migration: A Global Overview,” (UNU-INWEH, 2020) p.6.