

難民貧困対策・支援ネットワーク拡充事業 報告書

2016 年 3 月 31 日



独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業

目次

事業概要	3
I 難民への貧困対策事業	
I-1. 難民への住居支援	5
I-2. シリア難民を含む生活支援ケースワーク	6
I-3. 生活支援ケースカンファレンス	11
I-4. 難民への権利擁護を行う弁護士の育成・拡充	13
I-5. 難民集住地域における、自助・共助の仕組みづくり	15
I-6. 難民の貧困状況および JAR 支援事業評価に関する調査・報告書作成	16
II 首都圏外における難民支援ネットワークの拡充と強化	
II-1. 大阪におけるホームレス防止のためのシェルター運営と支援団体のキャパシティビルディング、ネットワーク強化	20
II-2. 福岡・長崎における難民支援ネットワーク拡充	22
II-3. 新規来日シリア難民家族のための地域受け入れスキーム開拓	24
II-4. 全国難民支援者交流会議の開催	26
まとめ	30

事業概要

シリア難民を取り巻く状況

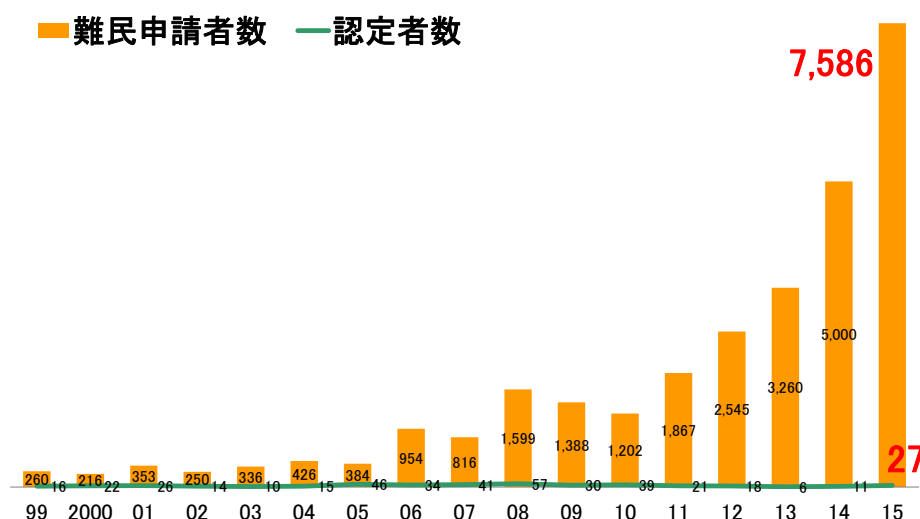
第二次世界大戦後最悪と言われるシリアの人道危機により、480 万人以上が難民としてシリアを逃れています。多くは周辺国やヨーロッパに避難していますが、日本でもシリア人による難民申請は増加しています。2011 年から 2015 年秋までの申請件数は 63 人にのぼり、現在では 400 人以上のシリア人が日本に滞在しています。難民認定はまだ厳しい現状にあるものの、ほとんどのシリア人申請者は、人道配慮による在留特別許可（以下、人道配慮）が与えられ、在留が認められています。さらに、すでに滞在している留学生らについても、母国の情勢悪化に伴い帰国ができなくなっている人が増加しており、今後は家族呼び寄せ等のため、ますます来日数が増えることが予想されています。

他方、シリア難民は近年急激に増加しているものの、全国各地に点々と居住しているため、日本社会での定住歴が長い「先輩」シリア難民は少なく、地域のシリアコミュニティが形成されているとはいえない状況にあります。多くはアラビア語しか話せないため、難民申請にかかわる複雑な手続きや日常生活に関することなど、必要な情報を地域社会から得るにはさらに高いハードルが存在します。また、家族呼び寄せ等が実現したとしても、定住までには大きな困難が伴います。

在日難民の貧困状況・限定的な公的支援

難民の困難な状況は、上記のようなシリア難民だけではありません。母国での迫害を逃れ来日する難民・難民申請者の全体数も増加の一途をたどり、2015 年の申請数は 7,586 人と過去最高を更新しました。しかし、難民認定を受けられた者は 27 人と非常に少ないままです。

日本における難民申請者・認定者数の推移



難民認定申請手続きには平均 3 年間かかっており、その長さに対して国際社会からも指摘を受けています。難民申請者は、不安定な在留資格や言語等の理由により地域社会で孤立し、生活が困窮す

る状況にあります。公的支援も十分ではないため、医療、就労、住居等のセーフティネットにもつながらず、ホームレス状態に陥ったり、その日食べるものにも困る申請者も少なくありません。もともと難民は、母国での迫害から着の身着のままで逃れてくるケースが多く、自身の権利を主張することも容易ではありません。弁護士等の法的支援へのアクセスの確保も重要ですが、難民支援に携わる弁護士は少なく、2014年には、5,000人の申請に対し弁護士が受任したケースは1割に達しませんでした。

さらに、シリア難民同様、日本では難民認定を受けている人の割合が少ないため、認定難民およびその家族のみが受けられる公的な日本語教育や就労支援、その他特別な公的支援を受けられる人はごく限られています。そのため、日常生活、就労、教育等定住の観点では高い壁が存在するといえます。このような公的支援から漏れている難民の定住支援について、当面は市民社会が担っていくことが求められています。

首都圏外の難民の状況

近年、難民の集住地域も多様化し、難民申請を扱う入国管理局が他地域にわたるようになっていきます。2015年9月をもって大阪府西日本入国管理センターが閉鎖され、その多くの被收容難民は長崎県の大村入国管理センターに移送されています。東京に事務所を構える弊社単独では、全国各地の難民の状況の把握・きめ細かい支援は難しく、地域ごとの支援体制の強化、各地域の支援者間での経験共有や情報交換のさらなる活性化が求められています。

以上の背景から、難民支援協会（以下「JAR」）はシリア難民を含む在日難民の貧困状況の改善・解消、難民支援のための団体および個人（専門家）とのネットワーキングの開拓・拡充、NPOとしての弊会のキャパシティの向上に取り組むべく、以下の事業を行いました。

I 難民への貧困対策事業

1. 難民への住居支援
2. シリア難民を含む生活支援ケースワーク
3. 生活支援ケースカンファレンス
4. 難民への権利擁護を行う弁護士の育成・拡充
5. 難民集住地域における自助・共助の仕組みづくり
6. 難民の貧困状況およびJAR支援事業評価に関する調査・報告書作成

II 首都圏外における難民支援ネットワークの拡充と強化

1. 大阪におけるホームレス防止のためのシェルター運営と支援団体のキャパシティビルディング、ネットワーク強化
2. 福岡・長崎における難民支援ネットワーク拡充
3. 新規来日シリア難民家族のための地域受け入れスキーム開拓
4. 全国難民支援者交流会議の開催

I-1. 難民への住居支援

——公的支援につながるまでのシェルターを運営——

日本に来る難民の多くは当面の間、就労が認められず、難民申請者の命綱である公的支援につながるまでもに2か月ほど待たなくてはなりません。その間は、自力で何とか生き延びなければならないという現状です。しかし、着の身着のまま逃れてきた難民に、日本で2ヶ月間生活するだけの所持金があることも、助けてくれる知り合いがいることもほとんどありません。そのため、所持金が尽きると著しい困窮状況に陥り、ホームレスになってしまうことも珍しくありません。



JARの事務所には行き場を失った難民が朝から来訪します。事務所で食事や仮眠をとり、営業時間後には、24時間営業のファストフード店などで暖を取りながら朝を待つという生活を送る方が少なくありませんでした。なかにはファストフード店に行くことさえまなず、継続的に屋外で夜を過ごすなければならなかった方もいました。冬には震えが止まらないほど凍えて事務所を訪れ、お湯を飲み、毛布にくるまって仮眠をとるという方もおり、相談室を開放することもありました。JARはそのような制度的な課題に着目し、難民が公的支援につながるまでの間、屋根の下で寝ることができるように、シェルターを提供する事業を実施しました。本事業では、2015年から埼玉県に2物件5部屋、神奈川県に1物件2部屋、千葉県に1物件2部屋を用意しました。また今年度は東京都の空き家を借り上げて新たに7部屋を確保できました。これまでは個室の物件が多かったのですが、この物件は小さな7つの個室と共有のシャワーやキッチンがあり、個別に部屋を借りるよりも大幅に安く借り上げることができました。こうして合計で5物件、16部屋をシェルターとして確保することができました。家具や寝具、暖房具などがなかったため、寄付を募り、ボランティアの協力のもと部屋に運び込んで、受け入れる準備を実施しました。東京都の空き家は関係者の方による申し出によるもので、セーフティネットにおけるネットワーク構築が実った形ともいえます。

9月から順次シェルターの運営を開始し、ホームレス状態だった多くの難民に住居を提供することができました。入居期間は原則として公的支援を受けることができるまでとし、公的支援につながった難民には退去を促し、その後、別の難民が入居するというサイクルで運営しました。その結果、12月までに27人に住居を提供することができました。10人以上がシェルターを待っていた状態から、10月には2人にまで減らすことができました。しかし、シェルターはすぐに満室となり、その後も行き場のない方からの相談が続き、1月には22人もシェルターを待っていました。そこで、2月1日からはさらに2か所、2部屋のシェルターを追加しました。1部屋は事務所として使われていた広い部屋だったので、友人関係にあった4人の難民と一緒に居住するなど、少しでも多く入居できるような工夫も行いました。最終的には40人の難民に住居を提供することができました。

I-2. シリア難民を含む生活支援ケースワーク

—— 一人ひとりに寄り添い、日本で生きるための状況を整えられるよう支援する ——

日本に到着したばかりの難民のなかには、すでに同じ出身国者のコミュニティが形成されているので、そこに身を置きながら日本での新たな生活を開始する人たちがいます。しかしながら、シリアをはじめ、日本での民族的なコミュニティ基盤が弱い国から来た場合、頼れる親族や知人がほとんど存在せず、来日してすぐ困窮状態に陥ることがあります。そうした苦境に直面するなかで、入国管理局から、あるいは人づてに情報を得て JAR を訪ねてくる難民たちがいます。その人たちの多くは、所持金が少なく、住む場所も定まっておらず、そして日本語が話せないでいます。つまり、経済的に困窮し、衣食住に欠き、ホームレス生活により身体・精神の健康を害し、そして心理的に孤立している傾向があります。

来日したばかりの難民たちがそのような境遇に陥りやすいのは、当事者本人の個別的な特性によるものというよりは、彼らを迎え受ける日本社会のあり方によると捉えることが合理的であると考えられます。つまり、ホームレスであったり、体調を崩していたり、孤立していたりする難民たちの生活課題等に対応する社会内のセーフティネットが欠乏していると言えるのです。日本に来る前には出身国で就労し自立した生活を送っていたのに、日本にやってきて、お金がない、家がない、どうにもならない、と嘆き、そして、JAR で支援を請わなければならない自分の惨めさ（そうであると本人が捉えていることであり、JAR はそう捉えていません）に涙を流す難民たちに数多く出会います。そうしたときには、いまの境遇になったのは本人自身の責ではないこと、この日本社会のあり方がそうさせているのだということを、これまでに幾度となく伝えてきています。ただ、日本社会に課題があるとはいえ、社会の変容は、たとえそれが進んでいてもやはり時間を要するものであり、眼前の困窮している難民の課題に対応するためには、その変容を待つわけにはいきません。そこで、そうした社会のなかで難民本人に対して、その人が暮らしやすくなるために個別の支援を実施することになります。そこでは、難民が主体的に生活できるように、個人や家族に対して個別に支援・援助するケースワークという社会福祉援助技術のひとつの手法を用いることができます。

難民に対する生活支援のケースワークでは、日本とは異なる文化圏から来た人が対象であるため、文化的な背景も含めて地域社会（日本社会）にどのように定着できるのか、という視点が必須であり、そこでは、Cultural Competence（文化を理解し対処する能力）と呼ばれるものが求められます。この Cultural Competence について、実際の対応例として以下のものが挙げられます。



《対応事例より》

日本に来て結核を発病していることが分かった難民がいました。その人の出身国では結核は死の病気であったため、告知を受けた本人は死の恐怖に打ちひしがれ、絶望的になりました。日本社会において、結核はやはり重篤な感染症ではありますが、同時に十分に治療可能なものであるため死の病気という認識を抱くことはまずありません。こうした局面において、日本文化ではその病気がどのように捉えられているのか（自分自身の価値観など）と、相手の文化ではどうなのか（相手の価値観）を理解することに努め、適切な、配慮ある交流をする能力が求められるのです。治る病気という日本文化の価値観で重大さを測るのではなく、死の病気だと捉える相手の文化の価値観に基づき、どのように世界が見えるのかを想像し、理解を示してかかわります。

このケースワークが目指すところとしては、困窮する難民に対して社会資源等の情報を提供し、それを活用できるよう本人の動機付けを高め、自ら持ち合わせている強さを引き出し、苦境のなかで前に進むことができるようにエンパワメントすることが挙げられます。

シリア出身の難民へのかかわりにおいても共通点が多くあります。多くのシリア難民の場合、日本語はもちろん英語も話さずアラビア語を使用するため、日本国内でのコミュニケーションには多大な困難が伴います。幼い子どもを持つ家族の場合は、まずは父親が先に逃れてくるのが通常です。庇護（ひご）を求めて移動する過程ではさまざまな危険が潜んでいるため、特に幼い子どもの安全が脅かされやすくなります。そして、移動した先での生活は不安定になりがちであるため、まずは父親がその地で少しでも安定した生活基盤を築きあげ、そこに妻子を迎えようと計画するのです。

そうして単身で日本にやってきたシリア難民家族の父親は、日本で長期的に滞在できる在留資格を得て（シリア出身の場合は、比較的早く対応されますが、それでも数ヶ月要するのが一般的です）、残してきた母子を呼び寄せようとします。父親にしてみれば、残してきた母子の安全が気がかりで仕方がなく、すぐにでも呼び寄せたくてもなかなかそれが実現されないため、憤りとストレスを抱えることも珍しくありません。そして、ついに呼び寄せが実現したとしても、今度は、日本語を話せず、日本文化にまったく馴染みのない母子を養い、母子ともども日本社会に定着していくことの困難に直面します。父親が仕事で外出するようになれば、アラビア語しか話せない母子は、外出することが難しくなり、家のなかに閉じこもりきりになるということもおきかねません。そのため、このような状況にあるシリア家族が地域社会に馴染み、定着し、やがて社会のなかでインフォーマルなネットワークが広がっていくことができるようにケースワークを実施することも重要となります。

事業実績

- ・精神保健福祉士による電話相談および面会相談、ケースワークのスーパーバイズ他
- ・実施時期：2015年4月～2016年3月
- ・実施回数（2月末時点）：精神保健福祉士による事務所での通常相談対応（対面、電話）が95日（対面のべ228件、電話304件）。それ以外の事務所内外で追加ケース対応や支援コーディネーションの対応が32日、のべ179件。

- ・ 対象者：JARに登録のある、あるいは登録に来た難民。
- ・ 実施内容：事務所での面談による受益者登録、及び電話相談および事務所内外での面談によるニーズ聞き取りとそれに応じた支援の提供
- ・ 相談内容：例えば、医療、住居、メンタルヘルスといった要素で分類することは可能ですが、多くのケースは複数重なっており、かつ、医療やメンタルヘルスと分類してもその内容は幅広く多岐に渡ります。そうした分類ごとの数値を出すこと以上に、具体的な対応例を挙げることで、どのような相談及び支援を実践してきたかを、本書ではご報告します。

対応事例（本人特定を防ぐため、シリア難民も含め出身国情報は省略）

- ・ 国民健康保険加入、精神科通院のための自立支援医療費助成や生活保護の申請をする際に、まず行政側に対して、難民の持つ在留資格での利用が可能となる法令の根拠などを提示・説明し、手続きがよりスムーズに進むよう支援。続いて、行政側が制度や社会保障のシステムを難民本人に伝える際に、制度を理解し、かつ難民の文化的背景や世界観を意識して、文化的な差異に配慮した支援を実践することで、本人の理解が増すことをサポート。具体的には、国民健康保険に加入する際、自治体職員は、日本人に対して行うことと同様の説明をすることが一般的ですが、そこでJARのワーカーは、本人が保険というものをどう捉えているか、日本の社会保証制度のなかで医療保険として国民健康保険がどのように機能しているのか、など、本人の理解がより深まるよう自治体職員の説明を後方支援。
- ・ ホームレス状態にある難民をシェルターが確保されるまでの間、心理的に支え、シェルター移動後は、自立に向けて日本語の学習や賃貸アパートへの転居、そして就労が可能となるよう情報提供、さらにエンパワメントとストレングス・モデルを取り入れたカウンセリング等を実践。
- ・ 体調不良を訴える難民の医療受診を調整し、これまで診察してきた医療機関間で情報共有できるようにコーディネート。
- ・ メンタルヘルスに不調をきたし、対人関係にトラブルが生じた難民に対して、トラブルがおきた相手との関係修復と本人の健康回復をサポート。
- ・ 単身で妊娠・出産を迎えるホームレス状態の難民に対して、シェルターへの入居、医療機関への受診、社会保障を受けられるように自治体への働きかけなどをおこない、出産をサポート。
- ・ 来日間もない妻子を迎えた難民の家族への生活課題にかかる支援を通して、自治体の福祉事務所ケースワーカー、地域担当保健師、日本語教室を開催する団体、地域の医療機関、家主、地域の国際交流協会などとのネットワークの構築。
- ・ 来日したばかりで定まった住居のない難民夫妻（妻は妊娠中で出産が近いと想定された）に対して、シェルターを手配し、その自治体での住民登録や国民健康保険加入を手伝いながら、地域の保健師と連携をとり、その保健師が福祉制度を利用して出産を引き受ける病院につなげ、心理面・経済面の負担を少しでも軽減させて出産に臨めるよう地域と協働でサポート。
- ・ ホームレス状態で重篤な病気を発症した難民への医療（入院治療）受診と、退院のための環境調整（退院先住居の選定等）を支援し、入院中に在留資格が更新できるよう弁護士につなげ、そして退院後に継続的な外来受診が可能となるよう地域の保健所と連携してサポート。
- ・ LGBT（レズビアン・ゲイ・バイセクシャル・トランスジェンダー等）の難民が弁護士や他の支援者とネットワークを構築する際に、とくに配慮が必要な個人情報本人がどの範囲で開示す

ることを望んでいるのかを確認し、本人が心理的負担や不安を抱くことなく支援を受けられるようコーディネート。

- ・ 就労許可を得られず、政府からの金銭的な保護を受けられない難民が慢性疼痛を訴えたため、無料の医療受診につなげたものの、外科的診断では異常が見られないため痛みを取り除くための具体的な治療法がなく、鎮痛薬を継続的に服用することになり、その服用による身体的・精神的依存形成のリスクについて、本人の理解が深まるよう医療側を後方支援し、そして、原因がわからないことへの憤りや困惑について、さらに先行きの見えないなかで生き抜いていかなければいけない本人へのエンパワメントに重点をおいたカウンセリングを実践。
- ・ HIV（ヒト免疫不全ウイルス）に感染し、抗 HIV 薬による治療を受けている難民が転居することになり、その際に新たな自治体で社会保障が継続的に利用できるよう行政手続きを支援。また、医療、弁護士、出身国の治療状況について情報をもつ団体と本人をつなげ、本人がより主体的に自分自身の人生設計を自己決定できるようサポート。
- ・ 第 29 回日本エイズ学会において、口頭演題発表（「HIV 陽性の滞日難民認定申請者へのソーシャルワーク」）。関東圏以外で難民を含め外国人支援に関心をもつ NPO 法人や医療機関との連携を構築。

ケースワークによる支援を通して、受益者であった難民たちは少なくとも現時点においては相談のあった生活課題について何かしら解決しているか、また解決していないとしてもその事情において理解を示していると捉えています。日本社会における難民申請者等の境遇を考慮すると、本事業のケースワークにおいて、相談等の依頼があった難民たちが希求するすべてのことを満たす（すべての生活課題の解決）には限界があります。ですが、初回面接をはじめ、やりとりを繰り返すなかで、まずは本人自身が課題を整理できるよう支え、そのなかで JAR が対応することができるものについては相談・支援の合意を得てケースワークを進めていきます。ケースワークによって解決できない課題は、それは個人の特性ではなく、資源的な限界あるいは社会システムの限界であるため、そうした環境下で生きていく本人に寄り添い、見守るということもあります。また、生活課題も多岐に渡るもので、友達（恋人）との出会い、携帯電話やインターネットの契約、パソコンの購入や設定などの相談も受けることがあります。どれも本人にとっては大切なことですが、限られた人材と時間で行うため、衣食住と健康に関することを優先的に対応し、対応しきれないものについては情報提供にとどまる場合もあります。

具体的な対象者の変化としては、住環境が改善される、体調がよくなる、経済的な保護につながる、社会保障の利用が開始する、といった状況における変化がまず挙げられます。同時に、孤立が和らぐ、精神的に落ち着ける時間が増える、日本社会・地域社会への定着が深まるという変化に結びついています。エンパワメントやストレングス・モデルなどの相談援助技術をケースワークに取り入れることで、最初はサポートが必要だったとしても、やがて本人が自ら手続きを進めていくことができるようになり、その結果、行政の保護を受けることができたり、文化圏の近い人々とのネットワークを形成しはじめたり、就労していったりして、より文化的な暮らしを送ることが可能となっています。

さらに、生活支援ケースワークでは、社会的な（ソーシャルワーク）対応でかかわることが多いため、難民本人と JAR の二者間だけではなく、さまざまな関連団体・機関とのネットワークを活用することで課題を解決していくことが通常となります（前述の対応例のとおり）。そのため、ケースワークを通して出会った外部の団体・機関と交流するなかで、もともとは難民とかかわる機会がほとんどなかった団体・機関に対して、難民について理解をより深めてもらえるようになるという波及効果がありました。

一方で、今回の実践を通して、難民たちの定住をどのように支援することができるか、という課題が浮かんできました。今回の取り組みは、ひとつひとつの生活課題に対して支援するものでありましたが、実際に生活者としてその難民を見たときに、より包括的な視点でその人、あるいはその家族の日本社会での定住を捉えることはとても大切なものとなります。医療的な対応で例えると、このケースワークは救急医療的な対応に近いものであり、困ったことの訴えをもとに、その解決を目指すというものです。一方でその人が実は慢性疾患や生活習慣病等に罹患する可能性が高い場合は、救急対応ではない医療が必要となります。つまり、眼前にある生活課題への対処だけではなく、本人や家族の中長期的な将来、場合によっては次の世代以降のことも考慮にいった支援計画を考えることが重要となります。とはいえ、ある一つの非営利団体が、各地で暮らす個別の家族に対して、そうした視点に基づく定住支援を実践することは現実的ではないと考えられます。それゆえ、難民の定住のためのケースワークが展開されるためには、その人たちが暮らす地域のなかで定住支援が実践される、そのようなコミュニティづくりを目指すことがポイントになるのだろうと考えられます。

I-3. 生活支援ケースカンファレンス

——個別ケースを検討し、より適切な支援を考える——

JAR では、隔月で外部の専門家を交えたケースカンファレンスを実施しました。カンファレンスでは、個別ケースへの対応検討、グループワークの報告・検討、事例を通してのスーパービジョン、生活支援の現場動向等の話し合いが行われました。参加者は、職員（のべ9人）、スーパーバイザーとして外部機関のソーシャルワーク専門家（社会福祉士あるいは精神保健福祉士の資格をもつ大学教員 2人）及び精神保健福祉士でした。カンファレンスでは、各職員が対応しているケースを提示し、今後の支援方法について皆で検討したり、スーパーバイザーからは特に福祉的な側面についてアドバイスをいただいたりしています。生活支援の現場では、2015 年度も引き続き生活困窮およびそれに伴いホームレスとなっている難民申請者からの相談が多く、また、特にメンタルヘルスの不調により対応が困難であったケースが複数ありました。そうした相談傾向や制度的な課題、さらにはスタッフの共感疲労・バーンアウト防止等について議題に上がりました。



より適切な支援の在り方を模索していくため、今後も外部の専門家との定期的なカンファレンスを実施していく予定です。

（参考）2015 年度ケースカンファレンスの概要

回	月日	ケースカンファレンスの概要
1	5 月 29 日（金） 10 時半～12 時	・ 最近の相談傾向（ホームレスの女性への緊急介入、妊婦ケース、重病患者ケースの対応） ・ ケースシェア（単身男性：メンタルヘルスの悪化への不安） ・ ケースシェア（単身男性：慢性疼痛への治療等）
2	7 月 24 日（金） 10 時半～12 時	・ 最近の相談傾向（困窮家族ケースが相次ぎ、緊急的な支援で業務過多に） ・ ケースシェア（単身男性：精神疾患の治療等）
3	9 月 25 日（金） 10 時半～12 時	・ 最近の相談傾向（同じ感染症の治療に関する対応が 2 件） ・ ケースシェア（全体：メンタルヘルスに支障をきたす難民の増加とその対応）
4	12 月 11 日（金） 10 時半～12 時	・ 最近の相談傾向（家族ケース、来日して間もない緊急ケースの増加） ・ ケースシェア（単身男性：情緒的に不安定な難民への対応の困難さ、援助技術の向上についての議論）

5	1 月 29 日（金） 10 時半～12 時	・ 最近の相談傾向（引き続き家族ケース、来日して間もない緊急ケースの増加、仏語・アラビア語話者のケースが増加し通訳の手配に苦慮） ・ ケースシェア（家族ケース：父子家庭への介入） ・ ケースシェア（家族ケース：家族呼び寄せに関する課題等）
6	2 月 19 日（金） 10 時半～12 時	・ 最近の相談傾向（ホームレス状態のケースが増加） ・ いくつかのケースを通して、バイステックの 7 原則（ケースワークのなかでも関係性構築に関するスキル）に基づくディスカッション

I-4. 難民への権利擁護を行う弁護士の育成・拡充

——「先輩」から「後輩」へ。メンタリングで弁護士を育てる——

日本で難民認定を受けることの難しさの原因の一つとして指摘されるのが、自らが難民であることを証明することが求められる、立証責任の問題です。難民の定義は難民条約に規定されますが、その定義の解釈から要件の立証に至るまで、それを難民が理解し、十分に主張立証することは極めて困難です。また、その立証をするには膨大な証拠書類が必要となり、その証拠書類も日本語の翻訳をつけなければ証拠として提出することも難しくなります。難民が自らの力だけで、法的に意味のある主張立証を尽くし、その証拠書類を準備することを期待することは事実上できません。そのため、難民法に精通した専門家が、難民の主張をくみ取り、法的主張を展開することは、難民が難民として保護されるために不可欠です。しかし、難民支援を行う弁護士の数是不十分と言わざるを得ません。

その原因の一つは難民事件の特殊性に求められます。弁護士は、多くの場合は行ったこともない国の状況について正確に把握し、難民が帰国した場合に生じる将来の迫害のおそれを立証しなければなりません。法解釈についても日本のみならず外国での判断なども参照する必要があります。そのため、「難民事件には関心があるものの、一人で受任することが実際には難しい」という声を聞くことも少なくありません。そこで、JAR は、経験のある弁護士（メンター弁護士）から適切な指導や相談を受けられる体制を提供することで、経験の少ない弁護士（メンティー弁護士）が適切な弁護活動を行うことができ、かつ、メンティー弁護士がそのような経験を積むことで今後も継続して適切な法的支援を提供できるようになることを目的として、メンター弁護士による弁護士サポートを提供する事業を実施しました。

メンター弁護士は、難民支援に取り組む弁護士により構成される全国難民弁護団連絡会議（全難連）の世話人会議から推薦を受けた弁護士に依頼しました。そして、メーリングリストなどを通じて、難民事件に関心のある弁護士を募り、メンター弁護士とのマッチングを行いました。その結果、10人のメンター弁護士で23人のメンティー弁護士に対する支援を実施することができました。支援の内容は多岐にわたり、難民認定申請書作成補助業務、陳述書、意見書、出身国情報調査、面談における聞き取り内容、供述の一貫性に関する助言、訴状内容に関するアドバイスなどがなされました。また、証拠を得るために親族に協力を依頼する方法など、実務上必要なテクニックなども指導されました。

支援したケースも多様ですが、今回特に顕著なのは中国の宗教団体に属する難民支援ケースです。この宗教は、中国当局から邪教として禁止され、その信者たちは信仰の自由を奪われているだけでなく、中国共産党に対して公然と敵対しているとみなされており、信者は投獄されるなどの生命や身体的な自由の抑圧にも直面しています。日本にも120人程度が来日して難民申請手続中でしたが、難民性が高く、対象者数が多いことから、事件を受任できる弁護士を募りました。その際、この事業を活用し、難民事件に関心のある若手弁護士や、外国人事件の経験は豊富だがまだ難民事件を扱

ったことがない中堅／ベテラン弁護士を中心に声かけをして、2016 年 3 月現在、17 人体制で事件を取り扱っています。

このような大規模な弁護団事件は珍しく、多くの経験豊富な弁護士が参加する弁護団であり、そこでの議論はまさに難民支援の最先端の現場となっています。極めて高い水準の支援活動の一員として若手弁護士が加わることで、より効果的なメンタリングが実施されることとなりました。今後この弁護団に加わった弁護士が弁護団で実践した支援をほかの難民支援で生かすことができれば、日本の難民支援の水準も飛躍的に向上することが期待されます。

I-5. 難民集住地域における、自助・共助の仕組みづくり

——ゆびさしコミュニケーションで病院受診——

今年度は難民集住地域にて、医療分野における難民、医療機関双方のキャパシティビルディング向上を目指し、プロジェクトを行いました。難民の医療アクセス向上に関しては、医療コミュニケーションツール「ゆびさしメディカルカード」について、使い手の声を反映して修正、新規作成を行いました。英語・フランス語・ミャンマー（ビルマ）語・トルコ語について修正したほか、ネパール語については使いやすい形に全面的にリニューアルし、アラビア語・中国語についても新たに作成しました。ゆびさしメディカルカードについては、集住地域の難民に配布したほか、導入のために各種医療機関にも配布しました。さらに、今後の導入検討のために、導入未定の医療機関へのサンプル提供も行いました。



難民集住地域のある医療機関で実際にメディカルカードを導入した結果、使いやすい部分、使いにくい部分などが意見として挙がってきたので、来年以降に生かしていく予定です。また、埼玉県集住地域において、医療関係機関とのネットワーキング強化を行ったほか、東京都社会福祉協議会の医療部会にてメディカルソーシャルワーカー向けに取り組む紹介や情報提供、また、遠方では長野県松本市や、愛知県名古屋市など首都圏外の

地域でも取り組みの積極的な情報提供とネットワーキングを行い、導入を検討いただいたり、難民が利用を開始したりなど、今後の難民集住地域・居住地域での展開への足掛かりとなりました。

引き続き公的な機関や NPO・NGO などを中心にネットワークを開拓し、取り組みを横展開していきたいと考えています。今後も難民が地域社会の一員として、自律的に必要な地域資源にアクセスできるような仕組みづくりを行っていきます。

I-6. 難民の貧困状況および JAR 支援事業評価に関する調査・報告書作成

——生活実態に基づいたよりの確な難民支援へ向けて——

(1) 「日本で暮らす難民認定申請者の生活実態調査」

2002 年に JAR が行った「難民認定申請者等に対する生活状況調査（財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部調査委託事業）以来、日本で暮らす難民の生活状況に関する大規模調査は行われていません。

今回の調査は、100 人の難民認定申請者に聞き取り調査を行い、そのデータをもとに申請者の生活（住居、就労、医療、教育等）に関する実態を明らかにし、調査結果でみえた難民の生活実態に沿った難民支援のあり方を検討する目的で行われました。

数百人へ連絡をとり、協力を申し出てくれた 100 人と面会し調査を実施しました。来日直後からとりわけ就労許可が出されるまでの半年間の支援の在り方、就労も許可されず公的セーフティネットにもつながらない仮放免の地位の人の深刻な状況に対する対応の必要性、リーチアウトの重要性など多くの支援に関する示唆を得ることができました。

調査の集計結果については別紙をご覧ください。

実施概要：

- ・対象者は、日本において難民認定申請中の者（ただし、人道配慮の者は除く）。また、シリア出身者については、難民申請中のほか、認定を受けた者、庇護希望者も含むものとした。関東、東海地域、大阪地域の総計 100 人より回答を得た。
- ・「調査依頼書」を作成し、調査を依頼。「質問紙」（別紙参照）に基づき、調査員による面接により調査を行った。
- ・なお、調査依頼書、質問紙は、社会調査士の資格も持つ社会学の研究者であり難民支援の実務にも携わった経験を持つ方の協力をいただき、作成した。また、調査実施に先立ち、同研究者により、調査員に対する「調査員ガイダンス」を実施し、社会調査と調査員の役割、調査の方針、面接調査における注意点などを詳しくレクチャーしていただいた。
- ・また、個人情報の守秘に配慮し、調査員には覚書を締結するとともに、質問紙の回収についても氏名などが書かれた「個人情報シート」と質問に答えた「回答紙」とを分けて管理するなどを行った。

(2) JAR の支援事業評価軸作成事業

2014 年度に取り組んだ難民支援の質的評価のための準備調査結果を反映し、難民のあるべき生活状況を段階的に評価できるツールを作成することが本事業の目的でした。このツール、つまり評価軸を作成することで、各段階を目指すためにはどのような活動が必要か、その段階に到達しなかった理由や原因は何かということを振り返る材料としても大変重要となります。ただし、難民を取り巻く日本社会や制度は変化していくことが前提にありますので、臨機応変に見直していく必要のある

ものと位置付けています。

昨年度の調査は、英国の Home Office “Indicators of Integration “（2014）によるインテグレーション指標のフレームワークを元に、「基礎」「家族」「促進的要素」「社会的接続」「指標/手段」の5項目を設定することが提案されました。この5項目は、最終的に生活状況を把握する評価軸となり、さらにその下位に中項目、小項目を詳細にしています。課題として挙げられていたのは、（1）目標とする状況の設定、（2）支援事業に対応できる形、（3）（1）の状況を設問で Grading を測る項目や状況の設定をし、使用方法を確定すること、でした。

この課題点を生かした項目の見直しのために再度、事業実施者への聞き取りや同時期に行った100人の生活実態調査結果を経て項目の再設定を行いました。最終的に、事業当事者（対象者）、事業実施者（JAR）、そして事業支援者がより、わかりやすく、使用しやすい形であることと、JARの活動の性質やアプローチを最大限考慮し作成しました。インタビューや担当者との議論を通して見えてきたことを特記すると、

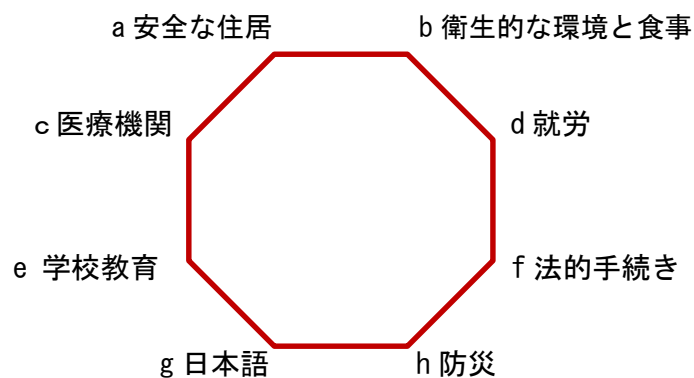
- ① 難民問題は、日本の政策や制度に帰することも多いので、その状況を大項目に据えること、
 - ② 難民の生活状況の改善はマクロレベルな問題への取り組みとマイクロレベルの取り組みでは異なること
 - ③ JARの事業のアプローチの特性を生かした形であること
 - ④ 一つの課題に対して、包括的なアプローチをしていることを考慮すること
 - ⑤ 事業対象者は個人、集団、日本社会、政府と多様なレベルであること
- の5つの視点でした。

言い換えれば、アプローチが難民に直接する支援、難民を取り巻く日本社会への直接的支援や働きかけ、政策提言や広報活動という異なるアプローチによって難民を取り巻く状況がどう変化するかということの評価軸としてあらわすことで、評価軸と事業評価を一体化していくことが容易になるということです。そこで4つの大項目を以下のように作成しました。評価の大項目は、A）社会資源へのアクセス、B）日本社会と難民のコミュニケーション、C）権利、制度、政策の改善、D）難民の認知、日本社会の受入状況の改善です。この4つの大項目は、JARのアプローチに沿っているために、事業評価にも反映しやすいように設定しました。評価軸は以下のように設定しています。それぞれの項目を3～4の段階に分け、あえて設問は設置せずに、柔軟にデータが取れるようにします。

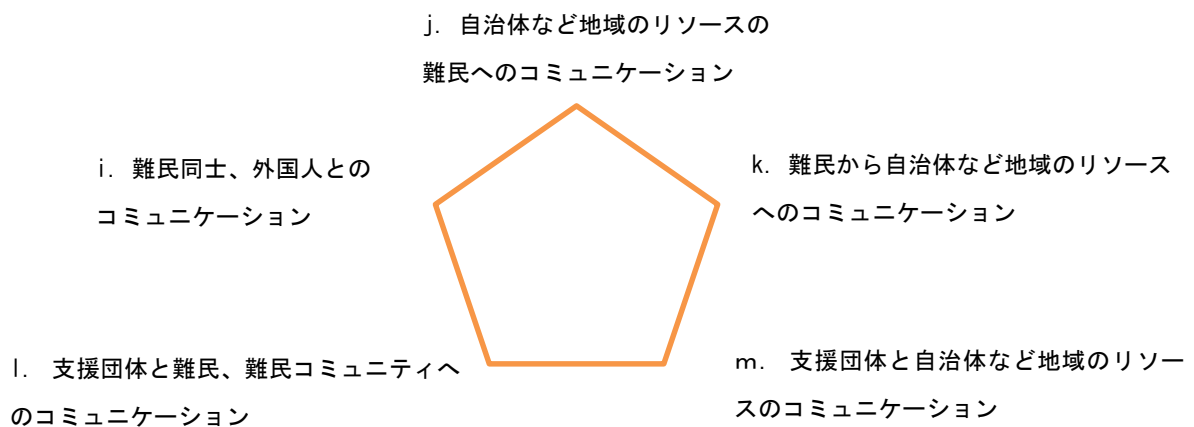
2016年度からはJARが恒常的にこの指標を使い始めることとなります。使用にあたっては、事業実施者の日常業務からデータをとるものや、すべての支援対象者ではなく抽出した個人やコミュニティを評価していきます。事業評価とこの評価軸をタイアップさせ、活動の質を効果的に向上させることができると考えています。また、類似する活動を実施する団体にも広く参照されることを目指しています。

＜評価軸＞

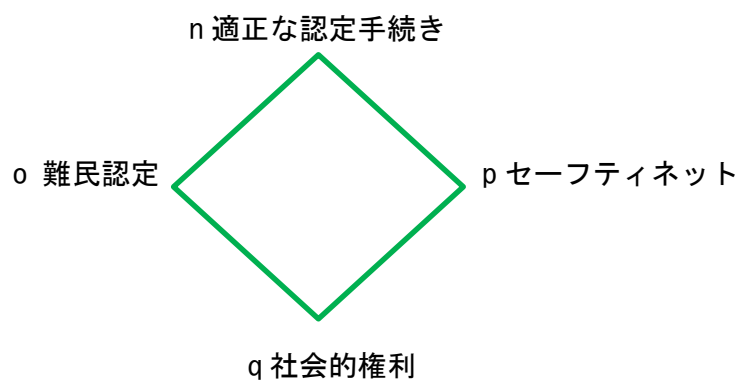
A 社会資源へのアクセス度



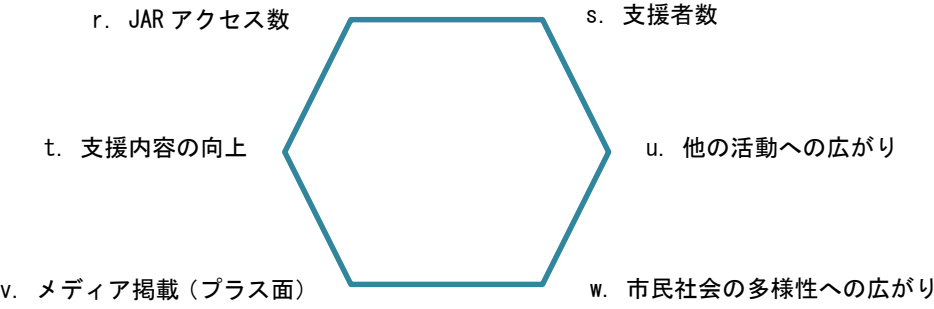
B 日本社会と難民のコミュニケーション（双方向）



C 権利、制度、政策についての改善度



D 難民の認知、社会の受入状況の改善



Ⅱ-1. 大阪におけるホームレス防止のためのシェルター運営と支援団体のキャパシティビルディング、ネットワーク強化 ——大阪でのさらなる支援の拡充を目指して——

首都圏外との連携においては、難民が比較的多く集住する大阪にフォーカスを置きました。背景には、西日本入国管理センター（大阪府茨木市）の閉鎖に伴う動向の収集、収容難民に対する支援に関する協議を行う目的があります。また、大阪には、2002 年より難民支援活動を行っている団体、「在日難民との共生ネットワーク（RAFIQ）」があります。同団体に対してシェルター運営を委託することで、効果的に大阪地域における難民のホームレス状態の予防、解消を目指すことができます。さらに、RAFIQ に対しては、シェルター運営のアドバイスのみならず、組織・運営に関するサポートを行うことで、大阪地域における難民支援の拡充に寄与することを目指しました。

JAR のスタッフが計 4 回（6 月、9 月、11 月、2 月）大阪を訪問し、RAFIQ をはじめとする現地支援団体および関係機関と情報交換を行いました。RAFIQ では、年間約 20 ケースの相談をフォローし、法的（難民申請手続きや裁判に関する相談への対応や弁護士との連携、大阪入国管理センター（以下、「大阪入管」）への面会活動等）・生活（生活支援金や交通費などのサポート、シェルター提供、食糧支援、病院への付添や通訳サポート）の両面から支援を行っています。最近では、支援の連携先も多様化しているほか、就労面接の同行など支援内容も広がっています。関西での難民申請者数はここ数年は 70 人前後で横ばいですが、国籍別のコミュニティが少ないため、特に生活面で支援者によるサポートが必要とされています。しかし、難民支援を行っている団体が限られていることが大きな課題としてあげられたため、関東や JAR の事例（収容代替措置の取り組み、公的支援につながるまでに時間がかかるためにホームレスになってしまう難民が多くいる現状、シェルター確保や医療機関との連携事例など）を紹介しました。

2015 年 3 月から徐々に被収容者を減らし、9 月に正式に西日本入国管理センターが閉鎖されたことに伴い、その後の長期収容者については、多くが大村入国管理センター（長崎県大村市。以下、「大村入管」）に移送され、一部が東日本入国管理センター（茨城県牛久市）に移送されました。それに伴い、大阪入管における収容も長期化するなど、RAFIQ ではその前後でさまざまな課題に直面することになりました。特に、大阪で難民申請をして弁護士が受任しているケースなどは、難民認定にかかわるサポートが著しく困難になることから、RAFIQ でも大村入管に移送しないように強く働きかけたそうですが、難民申請中であることなどはほぼ考慮されず、問題となる状況は依然として改善されていません。そのため、言語の問題等から非常に制約のある条件での手紙でのやりとりや、何とかつながる公衆電話でのコミュニケーション（これも以前より高額になっています）に頼らざるを得ず、難民、RAFIQ とともに苦しい状況が続いています。2016 年 2 月現在で、RAFIQ が支援していた大村入管に収容されていた難民申請者（裁判中も含む）は、なかには 1 年以上かかったケースも含め、すべて仮放免になり関西に戻ってきています。しかし、現在大阪入管にいる被収容者がまもなく移送の時期を迎えそうで、代理人弁護士を通じて移送しないように働きかけています。また、RAFIQ では、団体規模にあわせた活動の選択と集中を行うよう心がけていますが、この収容問題もあり、支援ニーズに応えきれないという課題を抱えています。JAR としても、RAFIQ と

関東の団体との連携を強化するべく、困ったときに気兼ねなく質問ができる体制を構築していくとともに、共通の問題（被収容者の処遇、特に精神疾患を抱えている難民申請者等の早期放免等）について、一緒に政府に働きかけていく必要性を認識しました。

7月～12月の6カ月間は、本事業により、アフリカ出身の2人に対してシェルターを提供しました。1人は、仮放免の申請時に住居が必要で、シェルターが確保されており住所があることで仮放免ができました。もう1人は、就労資格が出ましたが、就職が決まり安定し住居のお金をためるまでの間にシェルターに入居することができました。

そのほか、6月、大阪大学で行われた「世界難民の日関西集会」に合わせた訪問では、同地域での新たな関心の広がりを感じました。関西学院大学が UNHCR の高等教育プログラムに参加しており、現在は、両親がビルマ（ミャンマー）からの難民で、日本で生まれ育った学生が在籍しています。集会には、学生による支援サークルの参加が見られました。

RAFIQ とは、組織運営面での意見交換も行いました。同団体の年度末および総会を終えた時期に合わせた訪問や、大学院で NGO/NPO 論の講義を非常勤で受け持っている JAR 職員（石井宏明）の派遣などにより、効果的な議論がもてるよう意識しました。

RAFIQ では、2ヶ月に1度開催していた一般向け難民初級講座を今年は毎月開催に拡大しており、参加者層も高校生、大学生から 70 代までと幅広いそうです。また、告知に力を入れ、講座後にボランティア説明会も開催することで、約 40 人のボランティア登録があるなど、認知度の向上や協力者の確保につながっているようでした。資金調達に関しては、助成金だけでなく、自己資金の確保に向けた方策についてメンバー間での話し合いを進めている現状を伺いました。また、JARからは、名古屋難民支援室が NPO 法人化してから外部資金が取りやすくなったことを含め、ここ数年の NPO を取り巻く環境について説明しました。今後の組織のガバナンスを高める必要性についても、役員のみなさんの理解が深まったと感じています。

RAFIQからは、「関西には難民支援を行っている団体がないので、JARの生活支援スタッフが訪問し、お互いの個別支援の情報交換をできたことがとても参考になりました。また、運営面でもいろいろアドバイスを受け、財政強化や独自の助成金申請なども行えるようになってきました。基礎活動を見直すことで会員が約 50～70 人に増加しています」との声をいただきました。

Ⅱ-2. 福岡・長崎における難民支援ネットワーク拡充

——地方の支援団体との連携強化に向けて——

2015 年秋に、大阪にあった西日本入国管理センターが閉鎖され、同施設に加えて東日本入国管理センターからも被收容者が、長崎県大村市にある入国管理センターへ移送されることになりました。そのため、より多くの難民申請者が同市を中心に滞在することになり、地域で支援をする団体との連携がより一層必要とされるようになりました。また、日本国内での難民申請者数の急増につれて、首都圏以外での難民申請者も増加していく可能性があります。福岡における新たな難民認定申請の受理数は、2009 年の 5 件から 2013 年の 13 件となり、徐々に増えています。

このような背景から、JAR では 2015 年 12 月と 2016 年 2 月の二度にわたりスタッフが長崎を訪問し、九州の支援関係者と意見交換を持ちました。

「移住労働者と共に生きるネットワーク九州」と大村入管との意見交換会

「移住労働者と共に生きるネットワーク九州」の加盟 NPO と大村入管センター（以下、「大村入管」）の意見交換会に出席し、收容施設の現状と課題を知る機会を持ちました。移住労働者と共に生きるネットワーク九州は、九州で外国人支援に取り組む NPO、個人のネットワークで、1998 年 5 月に発足しています。このネットワークでは、各団体や個人の主体的活動を尊重しあう緩やかなネットワークのもと、相互の情報交換や具体的なケースでの協力、共通する課題への協働行動を行っています。同ネットワークは大村入管の関係者と毎年意見交換の機会を設け、その際に施設内の見学も実施しています。また、收容施設へ毎年同じ項目が質問されており、定期的に收容施設の状況を確認しています。

意見交換会や参加者との情報交換を通じて、先進的な取り組みが見えました。收容施設のなかで公開されることや、神父、牧師が訪問して施設内の部屋でカトリック、プロテスタントそれぞれのミサを実施することができることなどは関東の收容施設になく、今後の実現が求められる取り組みです。意見交換会においては、被收容者数、男女比、性的マイノリティの人数、治療回数、外部での診察回数に加えて收容施設の予算、人員が毎年繰り返し聞かれることにより收容施設の状況をモニタリングすることが可能になっています。昨年と比べた被收容者数は 2014 年は 20 人に対して 2015 年は 44 人と 2 倍以上に増えており、收容人数が増えているものの、それに対応する人手は変わっていないという課題も明らかになりました。

また、意見交換に先立って、地元の支援者の被收容者面会に同席しましたが、繰り返しの面会によって信頼関係を築いている様子を見ることができました。

長崎・大村入管訪問と、関係者との面会

大村入管は長崎空港の近くにあり、收容可能人数は 800 人と茨城県牛久市の東日本入国管理センターと比べても大規模な收容施設です。ここには 40 人ほどの非正規滞在外国人が收容されており、長崎や福岡の教会関係者が継続的に面会を実施しています。2015 年 2 月に訪問の機会を得て、長崎の教会関係者から現状について説明を受けました。大村入管の特徴は、被收容者の多くがもともとは九州に居住していないため、知り合いや家族と離れた環境に置かれていることです。そのため、外に出るための手続きである仮放免を申請する際も、保証人が遠方に住んで

いるなどの理由で手続きがスムーズに進まないことがあり、教会関係者等が手続きを代理するための委任状などの取り交わしを行うこともあります。また、仮放免が認められた後にはもともと居住していた地域に戻るが多いため、その後の連絡が取りにくくなることもあるとのことでした。実際に面会した被収容者も、家族は関東圏にいました。このような現状から、支援団体間での情報共有の重要性が確認されました。密に連携することで、懸念のあるケースなどについて途切れず支援ができると考えています。

また、法的支援の脆弱性も指摘されました。長崎には弁護士など、難民認定申請手続きを扱う法的な専門家はまだ数が少ないため、仮放免申請の支援を行うにとどまり、難民認定申請手続きそのものは福岡や仮放免先の弁護士が担当することになることが多いとのことでした。被収容者の約半分が難民申請している実態からすれば、より多くの専門家の関与が必要であることを確認しました。今後も多くの難民が大村入管に収容される可能性を考えると、この地域での難民支援は非常に重要です。特に被収容者の多くが仮放免後には九州外へ移動する実態を考えると、地域を超えた支援が不可欠になると思われます。今後の協働については、今回、共有された課題に基づいて、継続して議論をしていきます。

Ⅱ-3. 新規来日シリア難民家族のための地域受け入れスキーム開拓 ——外国人受け入れ先進地域、静岡・愛知より学ぶ——

前述の通り、第二次世界大戦最悪と言われるシリアの人道危機により、480 万人以上が難民としてシリアを逃れています。多くは周辺国やヨーロッパに逃れていますが、日本にもシリア難民が在住しており、家族呼び寄せ等により来日する方々が少しずつですが増えてきています。定住に必要な社会資源を難民に結びつけ、地域に難民受け入れのスキームを開拓すべく、すでに来日した難民へのケースワークや受け入れ関心表明地域の訪問、また今後の連携、参考事例とするために外国人集住地域である静岡県と愛知県を訪問しました。

受け入れにあたってのケースワークと新規開拓

まず、シリア難民の居住地にて関係者のネットワーキングと、新たに受け入れについて関心を表明した施設のある自治体を訪問しました。すでに居住している地域では、ケースワークや地域とのつながり強化を目指しました。昨年 9 月にシリア難民の男児の遺体がトルコ沿岸に流れ着いた写真が世界で報道されて以降、日本でも難民受け入れについての関心が高まり、「自宅を提供したい」「社宅付で就労機会を提供し受け入れられるのではないか」「学校に受け入れられるのではないか」等、関係者からの支援の申し出が JAR に寄せられました。関心を表明された方々のうち、まずは具体的に動くことができそうな施設を訪問し、関係者とシリア難民の受け入れにあたっての可能性や費用負担、留意点、今後の具体的な進め方などについて意見交換を行いました。

外国人集住地域である地方自治体との新たなネットワーキング

外国人集住地域として在住外国人の定住スキームが既に確立されている、また居住するシリア人から相談が寄せられている静岡県と愛知県を訪問しました。それぞれ、県庁と国際交流協会を訪問し、在住外国人の現状と支援について伺い、今後の連携について話し合いました。

静岡県では、在住外国人の定住が進んだことにより、経済的格差の問題が生まれています。また、現在は日系人の 5 世や 6 世の時代であり、教育困難や不就学児の存在等、子どもの教育が大きな課題の一つとのことでした。在住外国人の国籍が多様化したこともあり、日本人との相互理解を自治体として重視しているとの説明を受けました。



愛知県では名古屋国際センターを訪問。同センターでは、愛知県とその周辺地域に在住する難民申請者からの相談を 7 言語対応で受けており、相談内容に応じた情報提供や他団体の紹介を行うなど、その内容も多岐に渡っています。同県では、既存の外国人支援 NPO だけでなく、発達障害の子どもを持つブラジル人が NPO を設立する等、セルフヘルプグループも活動も進んでいます。両県とも、ブラジル人の定住が進んでいる一方、在住外国人の国籍が多様化しており、一人ひとりが抱える問題も複雑化していることが分かりました。ただし、JAR で難民に対して実施している支援と比較するとかなり先を進んでおり、子どもの教育に関する問題、日本人との相互理解等、難民についても

今後起こりうるであろう課題について認識する機会となりました。また、難民について自治体が率先して動いていくよりも、国としての政策をまずは提示する必要があることも分かりました。新たにシリア難民家族等が来日する場合を考慮し、今回訪問した静岡県と愛知県との連携を深化させていきたいと考えています。

Ⅱ-4. 全国難民支援者交流会議の開催

——実務者同士の交流により、全国的な支援の輪を——

日本では各地域に難民支援を行う支援団体がありますが、法手続きや生活環境など、難民支援の置かれている現状を全国的に共有する機会は多くありませんでした。JAR は、難民支援団体のネットワーク団体である「なんみんフォーラム」に委託し、支援団体スタッフ間で情報や課題を共有し、共に解決策を考えるという場を設けることで、全国的なネットワークの深化と難民支援の強化を目指しました。

第一回全国難民支援者交流会議 2015 年 10 月 30 日・31 日

第一回は東京 12 団体、名古屋 1 団体、大阪 1 団体、福岡 1 団体、合計 15 団体から 35 人が参加しました。法的な支援内容を取り上げ、2015 年 9 月に公開された「難民認定制度の運用の見直し概要」について、法務省入国管理局君塚審判課長に講演いただき、意見交換をしました。その後に実施した分科会では、「難民認定制度の運用の見直し概要」について、①保護対象や認定判断及び手続の明確化、②難民認定行政に係る体制・基盤の強化、③難民認定制度の濫用・誤用的な申請に



対する適切な対応、といったテーマで内容を掘り下げて議論をしました。参加者が実務者であったため具体的な事例が提示されました。制度の公開直後に、こういった視点で制度をモニターする必要があるのかなどが共有されたことは大きな成果です。地方の参加者からは「普段議論できない人とじっくり議論できてよかった」、また参加者は難民支援の実務者であったので、「難民認定の申請について申請者の情報や知識の不足などの問題認識や解決のための議論ができてよかった」「法務省との情報交換、意見交流を継続したい」という声が上がりました。

第二回全国難民支援者交流会議 2016 年 2 月 19 日・20 日

東京 9 団体、神奈川 1 団体、名古屋 2 団体、大阪 1 団体、福岡 1 団体、熊本 1 団体、長崎 1 団体、合計 16 団体から 29 人が参加しました。初回の参加者から生活支援の具体的課題について経験交流をしたいという声があったため、第二回は、①通訳について、②脆弱者の保護について、③保険医療について、支援の実務者から現状を共有し、テーマごとに課題・障壁を提起、解決策としてできることは何かという流れで分科会で話し合いました。第一回と異なり、現場のスタッフが経験や情報を共有し、課題整理、解決策を議論しました。3つのテーマがありましたが、難民支援の現場では個別の課題に直面し、行き詰ることも多いので、具体的な課題について話し合うことの意味を再確認できました。「今後も具体的テーマで経験交流していくことが、支援者の支えになり、活動の質を上げることにつながるのでは」という意見が複数出されたことは、この交流会議の大きな成果です。支援者も疲弊しがちな状況を共有でき、「難民支援」という共通の目標のために団体を超えた活動の糸口が見える機会となりました。

概要

・第1回概要

日時:2015 年 10 月 30 日(金)14:15～17:30

2015 年 10 月 31 日(土) 9:15～12:00

場所:岐部ホール 404 号室

(東京都千代田区麹町6-5-1)

参加者:計 35 人(東京 12 団体、大阪1団体、
名古屋1団体、福岡1団体)



<参加者内訳>

地域	団体名	人数
東京	アムネスティ・インターナショナル日本	3 人
	イエズス会社会司牧センター	4 人
	カトリック東京国際センター	1 人
	さぼうと21	1 人
	全国難民弁護団連絡会議	4 人
	難民・移住労働者問題キリスト教連絡会	1 人
	難民自立支援ネットワーク	2 人
	日本国際社会事業団	4 人
	日本福音ルーテル社団	1 人
	国連難民高等弁務官駐日事務所	1 人
	難民支援協会	4 人
	なんみんフォーラム事務局	3 人
大阪	RAFIQ	2 人
名古屋	名古屋難民支援室	2 人
福岡	福岡難民弁護団	2 人

プログラム:

1日目(10月30日)

14:00～ 受付

14:15～14:40 開会挨拶

14:40～15:40 難民認定制度の運用の見直し概要についての解説・質疑応答

16:00～17:30 法務省との意見交換

17:30 閉会

2日目(10月31日)

9:15～9:30 第一日目のまとめ、分科会テーマの確認、移動

9:30～10:30 分科会

分科会① 難民認定制度の運用の見直し概要 項目5

分科会② 難民認定制度の運用の見直し概要 項目6

分科会③ 難民認定制度の運用の見直し概要 項目7

10:30～11:00 各分科会からの報告、質疑応答

11:00～11:45 自由討論

11:45～12:00 まとめ

12:00 閉会

・第2回概要

日時:2016 年2月 19 日(金)13:00～16:30

2016 年2月 20 日(土)10:00～12:00

場所:JELA ホール(渋谷区恵比寿 1-20-26 1 階)

参加者:計 29 人(東京9団体、神奈川1団体、大阪1団体、名古屋2団体、福岡1団体、熊本1団体、長崎1団体)

<参加者内訳>

地域	団体名	人数
東京	アムネスティ・インターナショナル日本	4 人
	イエズス会社会司牧センター	1 人
	さぼうと21	1 人
	全国難民弁護団連絡会議	1 人
	日本国際社会事業団	1 人
	日本福音ルーテル社団	2 人
	国連難民高等弁務官駐日事務所	2 人
	難民支援協会	5 人
	なんみんフォーラム事務局	3 人
神奈川	無国籍ネットワーク	1 人
大阪	RAFIQ	2 人
名古屋	愛知県弁護士会	1 人
	名古屋難民支援室	2 人
福岡	福岡難民弁護団	1 人
長崎	長崎県弁護士会	1 人
熊本	コムスタカー外国人と共に生きる会	1 人

プログラム:

1日目(2月 19 日)

12:45～ 受付

13:00～13:20 開会挨拶・趣旨説明、参加者自己紹介

13:20～15:45 分科会

分科会①通訳翻訳について

分科会②脆弱者の保護について

分科会③医療支援について

15:45～16:30 各分科会からの報告、質疑応答、まとめ

16:30 閉会

2日目(2月20日)

10:00～12:00 全体会議

・今後の課題

第1回、第2回ともに、各地からの支援者での交流と意見交換の継続実施を求める声に参加者から多く聞かれたが、そのプログラムや実施方法には課題が残る。難民支援における具体的課題の解決に向けた情報共有と議論については、特に支援者からそのニーズが高いことがアンケートからも分かっているが、支援者間でも専門性や知識・情報量の差もある。「医療支援を扱うのであれば、病院のソーシャルワーカーの方の参加等が検討されてもよかったのかと思いました」などの意見もみられたように、より良い議論と各地の支援者のキャパシティビルディングのため、リソースパーソンの投入の機会なども積極的に持ちながら、具体的課題についての情報共有・議論を進めていく必要がある。日々の業務に追われ、行き詰まりがちな支援者にとっても、活動を振り返る機会となり得る。加えて、課題に関係する多様なアクターや専門家を早い段階から巻き込むことができ、成功例や新たな取り組みの契機づくりとしても期待できる。

また、会議の中ですでに挙げられた様々な提案については、行動へ繋げることが次のステップとなる。客観的なエビデンスの収集など、実現に向けたひとつ一つの取り組みがどのタイミングでどうあるべきか、具体的な手法の検討や目標の設定が必要である。また、そのためのネットワーク内での人材・リソースの確保も重要である。団体・地域を越えたネットワークとしての活動に関わる支援者の層を広げ、強化しながら、具体的な活動に落とし込み、継続して取り組んでいくことが望まれる。

まとめ

難民貧困対策・支援ネットワークキング拡充を目的として1年間事業を実施しました。概要としては、支援ニーズが増すシリア難民を含む、日本に住む難民（認定申請者含む）の「医食住」を確保し貧困脱却と福祉の向上を図るとともに、経済的自立と共助、地域資源へのアクセスによって安定して生活していける仕組み作りをすることを目的に、首都圏内外の支援団体と連携し、難民へのホームレス防止シェルター運営等の生活相談・支援、自立・共助に向けたプログラム、支援の輪を深化・拡大するための弁護士のメンター制度導入、ネットワークキング拡充に取り組みました。

2015年の難民申請者は過去最高を更新し7,586人となりました。平均審査期間は3年と長がかかりますが、最低限のセーフティネットは整っておらず、とりわけ来日直後に多くがホームレスとなる状況は続いています。まずはカウンセリングを主体に本人の持つ力を引き出す支援を中心に実施しました。しかし、ホームレスとなり体調を崩すなどの悪循環が続き、最低限の支援を提供する必要性が大きく生じました。今年度の助成では、関係団体と連携し、42人へ20部屋のシェルター提供を行うことができました。昨年度に引き続き、女性や高齢者、子どもなど脆弱性の高い人のホームレスをゼロ件に抑えることができました。しかし、単身・男性に限るとホームレス状態に陥る人もおり、今後の制度的な課題として重く受け止めています。アパート一棟を難民のために使ってほしいという申し出をいただくなど、長年のシェルター関連事業の成果が新たな支援を呼び込むこともできました。しかし、民間がセーフティネットを担うことで政府の役割に取って替わってしまうのではないかというジレンマも常に抱えていました。今後は、より課題解決へ向けた取り組みも行う予定です。難民として保護されるための弁護士による支援も実施しました。難民支援においては新人である弁護士、のべ23人に対し経験のある弁護士がアドバイスを実施することができ、取り組む弁護士のすそ野の広がりにも貢献しています。

シリア難民支援については、呼び寄せた家族の定住支援を中心に地域資源につなぎ自立を後押ししました。とりわけアラビア語しか話せず語学面で困難にある中で、指さしメディカルカードなど周囲とコミュニケーションをとるためのツール作成にも取り組みました。民間からシリア難民を受け入れたいという問い合わせもあり、受入れ検討をする地域を訪問し、関係者と対話を重ねました。また、外国人集住都市を訪問し、外国籍住民受入れのための進んだ取り組みについても学ぶ機会を得ました。

難民申請者が増えるにつれ、従来の首都圏の集住ではなく、名古屋、大阪、福岡、長崎等全国規模で難民申請者が滞在しています。とりわけこれまで難民の支援団体もなく、つながりも薄い福岡・長崎の関係者を訪問して関係構築を目指したことに加え、全国の支援関係者が一堂に会する機会を初めて設けました。各地の課題やノウハウの交換、また専門家を講師に招いたキャパシティビルディングなども好評で、今後も継続して開催していくことへの希望が強く出されました。

よりよい支援を提供するための100人の難民申請者への聞き取り調査に加えて、自分たちの活動を

評価するための、評価軸の作成にも取り組みました。昨年度は難民にとってのあるべき状況进行评估しましたが、今年度はそれをもとに難民支援団体の活動についての評価軸を作成しています。JARのみならず、支援団体において広く活用されることを目指しています。

概ね、年度当初に目指していた成果をあげられたと考えています。ただし、難民の置かれている制度は根本的には変化がなく、むしろ「管理」の傾向が強まり、よりセーフティネットから漏れる難民申請者が増えていくことが懸念されます。引き続き、制度的な改善を目指し、現場での支援を大切に取り組んでいきます。