

難民を包括した地域共生の実現事業

報告書

2018年3月30日



平成29年度 独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業

目次

はじめに：事業の背景や目的	3
1.難民が活用できる支援団体開拓と既存の協力機関との連携強化事業	4
2.地域資源開拓とサロン等によるリプロダクティブヘルスの実現事業	5
3.シェルター提供事業	7
4.重点的な支援が必要な難民へのケースワーク事業	8
5.新規登録者向けオリエンテーション事業	11
6.難民雇用企業向けセミナー事業	13
7.難民支援全国ネットワーキングと実務者会議開催事業	15
まとめ	17

はじめに：事業の背景や目的

第二次世界大戦以降、最悪の人道危機と言われているシリア内戦が長引くなか、難民の数は増加し全世界で6,500万人を超えていました。日本でも難民の数は増え続け、2017年の難民申請者数は19,623人でした。しかし、その中で難民として認められ安定した在留資格を得られた難民認定者の数は20人にとどまりました。低い認定率のため支援を必要とするケースも増えており、支援ニーズが多様化しています。認定NPO法人難民支援協会（以下、JAR）は、昨年（当会年度：2016年7月～2017年6月）に、来訪者数だけでも723人・73カ国の人たちの相談を受けましたが、それらの経験と併せて難民認定される人が20人のみという状況は大変憂慮すべき事態であり、難民を取り巻く日本の過酷な環境を痛感しています。

そのような状況下において、社会で孤立し医療や住居、就労などの最低限の公的なセーフティネットからもこぼれ落ち、生活が困窮する難民やホームレスに陥る難民が多くいます。ホームレス状態になる難民には、近年女性が増え、女性であるために性的搾取の危険性など、より脆弱な立場に置かれています。単身の女性や未成年、健康を著しく害しているなど、脆弱性がとりわけ高い難民に対しては特に一時的な滞在場所への保護や居住場所の確保などが喫緊の課題です。

JARに支援を求める難民の多くは首都圏に居住していますが、難民自身も地域の資源を把握しておらず活用できていない状況にあります。また行政や福祉団体など地域資源側も手探りで支援を行っているため、有効な支援ができないという現状があります。以上のことから、難民側には地域資源を認識し、利用できる資源を把握し、実際に資源を活用すること、行政や福祉団体など地域資源側には、難民の置かれている状況を知り、制度面でも生活困窮や脆弱性等の面でも理解を深め、有効な支援を提供することが、日本の過酷な状況を乗り越えるには大変重要な鍵となります。そのため難民側、地域資源側ともに力をつけていく取り組みを今後強化していく必要があります。

また日本全国に目を向けると、東京以外の入国管理局での難民申請者も増加傾向にあります。JARにも全国各地に居住する難民から電話による相談が寄せられますが、実際には首都圏外に居住する難民に対しての支援が難しいことから、各地域で活動している難民支援や外国人支援に携わる団体やグループ、NPOや福祉系の団体などとのネットワーキングや連携が不可欠となります。収容に関しても首都圏にある東日本入国管理センター（茨城県牛久市）だけでなく、大村入国管理センター（長崎県大村市）にも移送等の理由により収容される可能性が考えられることから、大村入国管理センターなどにて支援活動や面会活動などを行う支援関係者や、九州地域在留の弁護士などとの情報交換や連携を図っていく必要があります。

1. 難民が活用できる支援団体開拓と既存の協力機関との連携強化事業

難民が抱える多様な問題を解決するために

住居が安定しない入国直後の状態や在留資格を持たない難民は特に、利用できる公的な社会資源が限られています。また、言語の制約や難民が置かれている状況の困難さもあり、民間の支援団体であっても難民が利用できる資源が限られてしまいます。難民の抱える問題も多様化し、JAR だけでは対応できない支援も増えてきたため、JAR では公的資源、民間資源問わず、様々な関係者との連携を拡大し、難民が利用できる支援団体を新たに増やすこと、また多様化する問題を解決に導けるよう平時からも連携団体との関係の強化をはかりました。

活用できる支援団体先を拡げる

毎年、難民申請者数は増加の一途をたどっていますが、難民認定等を含め法的な解決を得られる人が同様に増えているわけではありません。そのため支援を必要とする人たちは増え続けます。相談に訪れる難民の様々な問題を JAR だけで全てを解決することは難しいため、難民が利用できる JAR 以外の支援団体等の開拓に力を入れました。日本語教育や就労支援を実施する団体や、女性専用シェルターを所有する宗教団体、シェルターの定期清掃や修繕活動を行う住居支援団体、無料低額診療事業などを行う医療機関とつながることができました。また新たに 3 つの弁護士事務所と提携することができ、その結果、JAR が支援する難民に対しても早速支援が開始されました。その他にも、無料もしくは低額での診察が可能な歯科医院や、無料で相談可能な行政書士等、様々な連携を模索中です。

既存の協力機関と連携し、つながりを深める

食料支援団体、不動産会社や医療機関、メディカルソーシャルワーカーなど、多様な関係団体と連携しながら支援を提供しています。しかしそれらの団体や福祉関係者が必ずしも難民支援を専門に行うわけではないため、難民が置かれている状況への理解や、文化や言語などを背景とするミスコミュニケーションなどの課題が生じます。そのため、各関係団体や福祉関係者などには、難民認定申請制度、在留資格等の法的側面や生活状況などの難民状況に関するレクチャーなどを行いました。



連携する不動産会社からは文化の違いを起因としたゴミや騒音問題について、難民がより理解できるように伝えたいとの要望があり、その内容の検討や多言語化などを含め「伝わりやすさ」へのアドバイスなどを行いました。今後も、協力機関と難民をめぐるさまざまなテーマについて、課題解決の糸口が広がるよう、より関係を強化して協力体制を構築します。

【写真：神奈川県社会福祉協議会会主催のメディカルソーシャルワーカーとの会合の様子】

2. 地域資源開拓とサロン等によるリプロダクティブヘルスの実現事業

孤独心と寄り添い、社会との関わりを増やす

近年では難民として来日する単身女性や母子などが増えてきました。そこで孤立する難民女性、母子などに対してサロン活動や家庭訪問、面談など情緒面の支援を行い、孤独感の克服を目指しました。また、難民が利用できる資源を自ら理解してもらい、地域の行政や福祉関係者との接点をより増やしました。

サロン活動については、今年度は8回実施し、参加人数は延べ109人でした。そのうち子どもの参加は60人でした。



【写真：セクシャルリプロダクティブヘルスのサロンの様子】

料理や野外活動など各種サロンを開催

難民や難民母子とともに料理を作る料理サロンは、平常時より食糧支援で提携しているフードバンク、セカンドハーベストジャパンの運営する子ども食堂「セカンドハーベストキッズカフェ」にて開催しました。日本の食卓に馴染みのあるうどん、カレー、卵焼きなどを作れるようになりたいという難民の母親たちの要望を受け、計4回実施しました。5月29日の開催では3家族合計6人、9月19日の開催では3家族合計8人、11月26日の開催では3家族合計8人、2月20日の開催では3家族合計8人の難民が参加しました。単に料理を作るだけでなく協働作業をすることで、支援関係を超えて、難民参加者がスタッフやインターなどとの距離を縮める機会となりました。今後もこのような企画を実施していきたいと考えています。

野外サロン活動は、家に閉じこもりがちのため休日に日本人が出かけるような活動を経験してみたいという難民からの要望があり、野外バーベキューを実施する、動物園へ訪れるなどの活動を行いました。これらは、公的施設でお金の掛からないバーベキュー会場（公園）や、入場無料日がある動物園など、難民でも今後利用しやすい無料や低価格の場所を選定しました。バーベキューサロンは、西東京市の公園にて開催し、9家族16人そのうち子どもは7人の難民が参加しました。また、普段は様々な理由から同国籍の難民を同じ活動に呼ぶことを避けているが、本人たちの意思により他の参加者との距離も十分保つことのできる環境を準備したうえで、野外活動では同国人も複数いる環境を企画しました。成果としては初めてのバーベキュー、初めての動物園である難民が

多く、大変喜ばれました。また日本人の生活と同じ体験ができたことにより、日本社会へ一歩近づけたという意見もありました。

難民の親子が少し息抜きできるよう開催されたクリスマスサロン、また母子保健や婦人科系の相談、避妊などについて学ぶセクシャル・リプロダクティブヘルスのサロンは四ツ谷保健センターで開催し、14家族 24人、そのうち子ども 11人の難民が参加しました。日本での在住歴の長い外国人を講師に招き、生活の立ち上げ方や、苦しい生活の乗り切り方など学ぶ座学サロンは四ツ谷保健センターで開催し 6家族 17人、そのうち子ども 11人が参加しました。クリスマスサロンについてはアフリカ日本協議会、座学サロンについてはカラカサンという民間団体との協働で実施しました。平時は難民支援をしない上記の外国人支援団体ですが、協力の相談をしたところ、企画が実現しました。その結果、来年度以降も継続して協力してもらえることになり、大きな成果となりました。クリスマスサロンは、単身女性が宗教を超えてともに過ごす時間を作りました。

同日に開催した、セクシャル・リプロダクティブヘルスに関する学びの場では、参加者は日頃ストレスも多く抱えており、婦人科系の病気の相談から避妊の重要性まで、様々なテーマについて対

話をしながら理解を深めました。座学サロンは、日本でシングルマザーとして長年暮らす在日外国人の話を聞く機会としました。日本での生活が長い先輩の話を聞き、生活の厳しさ再確認するとともに、JARだけではなく地域内外の身近な資源を積極的に構築し、利用することの重要性について学びました。今後も課題を抱える難民に対し、必要にあわせ様々なサロンを実施していく予定です。



【写真：難民の母親たち向けの料理サロンの様子】

3. シェルター提供事業

公的支援につながるまでの滞在先を確保する



増加する難民申請者数に比例し、JAR の相談者数は昨年度を上回りました。遠い国である日本に頼る人がおらず困り果て、大きなスーツケースをひきずりながら JAR に辿り着く人が後を絶ちません。来日前に予約した宿泊先を出た後、所持金がつきて宿泊場所を失った難民や、たまたま空港や道で出会った人に助けられて数日間の宿泊先は確保できたものの、その後の行き場所がなく JAR の存在を知り相談に来るなど、ホームレスの状態に陥った多くの難民が JAR を訪れました。2017 年 9 月から 3 月の間は、1 日あたり 30 人以上が訪れることが多く、事務所の待合室に相談者が入り切らず、通路や事務所の外で待ってもらうなど、事務所が難民で溢れてしまうこともありました。相談に来る難民は単身男性が多いものの、今年度は単身女性の難民からの相談も目立ちました。

【写真：シェルター入居時の様子】

シェルターの利用者は多様化している

2017 年 4 月より 2018 年 3 月の間には 61 名の難民がシェルターを利用しました。単身者が多いものの、多様化する難民の姿を反映してか、家族や女性の利用者が 3 分の 1 に上るなど、シェルターの利用者も多様化しました。ホームレス状態に陥る難民女性から宿泊する場所がないという相談に対しては、知り合った男性などから支援と引き換えに性的関係を強要される危険性が高いため、より速やかにシェルターや居住スペースを確保し、身の安全へつなげるよう対応しました。具体的にはシェルターだけでなく、一時的な簡易宿泊施設への保護、NPO や福祉、生活困窮者の支援団体などと連携することで、迅速に滞在先確保へつなげました。その結果、とりわけ脆弱性の高い状態に置かれている難民のホームレスの相談者について全員を一時保護につなげるという今年度の目標を達成することができました。一方で、JAR が運営に関わるシェルターや、その他の支援団体の滞在施設については常に需要が供給を上回る状態だったため、「脆弱性がとりわけ高い」状態以外の難民、つまり、健康状態が比較的安定した、脆弱性の高い家族などを伴わない成人の単身男性は、性的被害に遭いにくいという側面などから、優先度を下げざるを得ず、滞在先が見つかるまで時間がかかったり、ホームレス状態が長引いたりと、引き続き厳しい状況にありました。

滞在先が確保できた後やシェルターから退去する際には、日本で暮らしていく上で、なるべく地域で摩擦なく心地よく過ごせるよう、ごみの捨て方や騒音の捉え方など、文化に根差したルール、日本での住まいの見つけ方、引っ越しの際に必要な手続きや知識など、自立へ向けた中長期的視野での支援を行いました。居住の安定は、路上生活で低下した身体的、精神的健康状態の回復や、異国での生活ストレスからの回復など、自立に向けた第一歩となります。今後も、シェルターや一時滞在施設の運営や維持を行っている各種 NPO や福祉団体、住居支援団体などと連携しながら、来日後の難民の自立支援へつなげて行きたいと考えています。

4. 重点的な支援が必要な難民へのケースワーク事業

支援を必要とする、脆弱性の高い難民への配慮

JAR には多くの難民が相談に訪れます。そのなかでもとりわけ、メンタルヘルスの不調、治療を受けることが困難な深刻な病気を罹患している、未成年で保護者の帯同がない難民など、脆弱性が高く、同時に介入が困難な、支援ニーズの高い難民について、精神保健福祉士であり難民支援経験が長いソーシャルワーカーを中心に重点的なケースワークを提供しました。

具体的な内容として、精神保健福祉士による直接の電話相談、および面会相談のほか、支援に関わるスタッフに対して年度を通じてケースワークについてのアドバイス、専門的な監督と指導（スーパーバイズ）などを行いました。支援の実践とアドバイス、スーパーバイズにあたっては、支援ニーズの把握、支援計画づくり、個別支援の実施、短期的な経過観察などを意識して実施しました。

12月末時点で、精神保健福祉士による事務所での面談などでの通常相談対応が面会相談で延べ151件、電話相談が286件あり、健康（身体およびメンタル面）、住居、経済困窮、教育、妊娠・人工妊娠中絶、障がい者福祉など、さまざまな生活相談が寄せられました。また事務所内外でのケースワーク対応や支援コーディネーション対応も延べ191件にのぼりました。支援のコーディネーションをおこなった外部機関は、行政など公的機関（国民健康保険、福祉事務所、障害者福祉、税金、保健センター、精神保健福祉センター、入国管理局、都道府県、厚生労働省など）、医療機関、弁護士関係、不動産管理会社関係、学校、児童相談センター、民間シェルター運営団体など多岐にわたりました。

成果としては、ケースワークを通じて、安定した医療受診につながる、住環境が改善される、精神的身体的健康が改善する、経済的な保護につながる、社会保障の利用が開始されるなどにつながりました。同時に、難民自身の（難民と外部者との関わりがある場合はその外部者も含め）制度や文化的背景への理解が増す、孤立の状態が和らぐ、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った変化にも結びつきました。

心身の不調などメンタルケアが必要とされ対応が難しい相談のうち、精神保健福祉士によるスタッフのスーパーバイズで対応したケースでは、難民や外部機関との関わり方を整理し、適切な支援提供を目指すと同時に、担当スタッフへの教育にも重点を置きました。支援ニーズが高いものの介入が困難な（引きこもり状態など）ケースでは、難民の状況が悪化していく中で、対応するスタッフ自身も困惑し、無力感に苛まれ、疲弊しやすくなります。スタッフへの教育とエンパワメントを通して、目の前の難民はもとより、今後同様の困難なケースで別の難民に関わった際にも、各スタッフがより自律的に支援を実践できることを目指しました。

対応事例では以下のようなものがあります（個人情報の関係から、一部不明瞭にしています）。重篤な病気に罹患しており、継続的に服薬治療を続ける必要がある難民が、服薬の停止に至ってしまったため医療機関から相談を受け、支援を開始しました。生活状況を聞きながら、先行きの見えない日本での暮らしにおいて本人が抱く希望と絶望の両方を丁寧に聞き取り、複雑な思いを主治医に率直に伝えられるように支えたところ、継続的な受診が実現しました。また、複数の地域資源（行政支援やNGOによる民間支援）にもつなげ、少しでも孤立が軽減するようにサポートを行いました。本人と地域資源側との関係が徐々に形成され、本人が自発的に地域資源側とのコミュニケーション

をとれるように変化する様子も見ることができました。さらには医療機関と難民との関係も改善され、結果的に服薬治療を再開し、スムーズに外来通院ができるようになりました。

別の事例では、精神面に著しく不調をきたし、かつホームレス状態に陥った難民から相談を受けて支援を開始しました。対応をするスタッフのスーパーバイズを精神保健福祉士が実施しながら、難民本人の希望もあって精神科医療受診への調整を開始しました。地域の保健所、市役所の障害福祉・保険年金担当、都道府県の精神保健福祉センター、都道府県の精神科医療の所轄課、厚生労働省、地域の医療機関など多岐にわたる関係者とのコミュニケーションを図りながら、精神科医療の治療を実現しました。

取り組みへのフィードバック

本事業を通じて得たフィードバックを以下に紹介します。

<行政・医療等様々な関係者から>

- ・何とかできればと思いながら、難民に関する対応についてよく知らなかつたので、教えてもらえてよかったです。(行政)
- ・難民の受診にむけて、関係各機関それぞれと調整してもらうことで、受診を実現することができて良かった。(医療機関)
- ・一貫した姿勢で対応しているので、安心して通訳できる。(通訳者)
- ・文化的な背景が違うことに対する理解を深めることができた。(保健機関)

<スタッフから>

- ・経験がないなかでどう進めてよいか自信がもてなかつたが、(スーパーバイズで)安心して難民と関わることができた。
- ・対応に困ったときにいつでも相談できるので安心する。
- ・消極的な姿勢の自治体とどのように関係を築くことができるかを学んだ。
- ・非常に難しい局面を迎えたとき、一人きりで対応することにならず、サポートを受けながら取り組める。

<難民から>

- ・(現在のような状況になれたのは) サポートしてもらったおかげだ。
(中東出身、男性、30代)
- ・これまでに自分一人で相談してもずっと断られてきたけれど、JARのサポートで治療につながることができた。(アフリカ、女性、40代)
- ・ホームレスで無職だった自分を支援してくれてありがとう。(アフリカ、男性、20代)
- ・なかなか良いことがないけれど、こうして話を聞いてもらえて嬉しい。
(アフリカ、男性、50代)

行政や医療機関など関係者からのフィードバックでは、いざ対応しようと思っても、難民に関する知識や経験の不足により、なかなか支援に至ることができないという難しさが伝わってきました。今後も難民支援に自立的に関わる関係者を増やしていくため、JARの様々な知見を積極的に共有していきたいと考えています。スタッフからのフィードバックでは、今後も多様化する難民の状況と



相談において、JAR のスタッフ自身への専門的なサポート体制も必要であるとの発見もありました。また、難民からのフィードバックでは、根本的な解決を望むのはもちろん、根本的な解決に至らなくてもその前段階で、難民を取り巻く状況をよく理解する専門家に胸の内を聞いてもらえる場所、相談できる場所があるという事実が、難民の精神的安定感、安心感につながるということを実感できました。今後もスタッフ

の知見や専門性を深め、様々な関係機関と連携し、相談スペースの環境改善など、難民がより安心して相談できる組織を目指します。

【写真：カウンセリングの様子（写真はイメージです）】

5. 新規登録者向けオリエンテーション事業

難民申請者を対象に開かれるオリエンテーション

一昨年、JAR で難民申請者向けの意識調査を実施した際に「日本で生活していく上で必要な情報をできるだけ早く知っておきたい」というニーズが難民からあがりました。そこで、来日直後の難民が、より迅速かつ効果的に日本の社会資源につながるために必要な情報や知識等の説明を行う生活オリエンテーションを実施しました。オリエンテーションで提供した情報をもとに、利用可能な社会資源を自らの力で最大限に活用することで、難民一人ひとりが自立した生活を送ることを目的としました。オリエンテーションは、下記 3 点の要素で構成しました。

1 点目は、導入としての日本の習慣やマナーの要素です。日本にいる外国人の現状や、日本の習慣の違いなどについて知ることにより、外国人が故郷の習慣そのままに日本で暮らすことは容易ではないことを認識します。また、近隣住民とトラブルになりやすいゴミ出しや騒音について事例を示しながら、トラブルを回避して安心して生活できるようにわかりやすく要約しました。

2 点目は、難民認定申請や在留資格関連等、法的な情報に関する要素です。難民認定制度の仕組みと、在留資格を不用意に失わないようにすることに重点を置き説明しました。自らが置かれている法的な立場を正確に理解し、難民申請の手続きや在留資格に応じて、難民一人ひとりが能動的に対応できる状態を目指しました。

3 点目は、生活面での情報提供の要素です。難民申請者が利用できる公的支援や民間支援、食料支援、日本語教育支援、そのほかの難民支援などを行う福祉団体などを紹介し、それぞれに自らの力でアクセスできるように指導しました。また、近年はスマートフォンで生活情報をを集めている難民も多くいるため、自動的に近くの Wi-Fi をつなげるアプリの案内や、生活に有効な様々な無料アプリの案内を行いました。他にもアパートや病院を探す方法、生活費を抑えるために 100 円ショップやドラッグストアなど安い店舗を活用する方法など、生活にまつわる様々な情報を提供しました。

これら 3 点の要素をオリエンテーションのプログラムに盛り込み、47 人の来日直後の難民申請者に対し提供しました。



【写真：オリエンテーションを実施する様子】

参加者からのフィードバック

毎回、参加者にフィードバックを聞いたところ、「よく理解できた」とほとんどの参加者から高評価の声が寄せられました。特に好評だった内容は、在留資格や手続きなど法的な情報提供や、住居探しの方法、無料アプリの紹介でした。実際のプログラムの実施も経て、必要とされるプログラム内容の大枠が決まりました。一方で、オリエンテーション時の言語について課題が残りました。基本的には英語で実施しましたが、フランス語、アラビア語、ペルシャ語などさまざまな言語のニーズがあり、参加者に通訳などの手配をするのか、多言語で同内容のオリエンテーションを言語別に実施するのか、今後オリエンテーションの実施方法を検討し、内容を改善して、より多くの難民申請者が自身の力で新たな社会資源を開拓できるようなプログラムを目指したいと考えています。

6. 難民雇用企業向けセミナー事業

難民の雇用拡大をめざした企業向けワークショップ

2017年度に実施した本事業の一つ「難民・社員向けワークショップ」では、難民の業種や雇用数を拡大するために、1) 企業側の雇用体制構築・充実、2) 企業の担当者同士の連携・ネットワーク構築、が重要であるという学びを得ました。今年度は、難民採用経験企業から1) 難民雇用 Q&A（昨年度作成・増刷）を通じた雇用に関する全体像理解、2) 自社の採用経験と体制、3) 新規企業関係者とのディスカッションを行い、新たに難民雇用に踏み出そうとする企業の雇用準備の促進を目指しました。

また今年度は、東京や関東地方のみならず、広島（中国地方）、愛知（東海地方）においても、介護、営業・販売、製造、ビル管理、派遣業など多様な業種・職種を有する企業を対象としました。2017年11月から2018年2月まで計18回のワークショップを実施し、会場によってはTV会議システムを通じて参加をしたい、という声もあり総勢115名、そして10社（21社中）の雇用準備が整い、目標の100名も達成しました。



【写真（左右）：企業向けワークショップの様子】

参加企業からの声

事前に難民申請に関する記事に目を通している参加者も多く、ワークショップでは積極的なディスカッションが行われました。ある関東圏の営業会社担当者は「難民の能力や経験を見て採用したいと思っていたものの、人事から本当に難民を採用できるのか？という質問にいつも答え方がわからなかつたが、ちゃんと説明できるようになった」という声や、東海地域に拠点を持つ企業担当者からは「地域的に外国人といえば日系人ばかりだった。日本語や日本文化に明るくて当然で、彼らが努力しないと日本企業は採用できないと思っていた。しかし、最近人材不足のなかで自分たちも変化しなければ、これから戦力としての人材を採用できない。他社の事例を聞いてよくわかった。危機感を持った」という声がありました。一方で、中国地方の企業担当者からは、「難民の雇用リスクといった生々しい話をもっと聞いたかった。リスクというと語弊があるのかもしれないが、難民申請者という表現など、なかなかイメージがつかない。中途半端な響きで、それをカバーするため

に難民は能力が高いという話をあえてしているのかと穿った見方もあるかもしれない。しかし、実際に定着している話を聞いて、難民雇用に非常に興味を持った。やってみたい」といった様々な声がありました。

現実的には、中小企業がそれぞれ単体で多様な人材を採用して教育を行い、社員同士でフォローをする時間も精神的余裕もほとんどありません。また同業他社担当者同士の横のつながりを作っただけでは、難民の雇用促進がすぐに進むわけではありません。なぜなら、結局全ての負担が現場スタッフにのしかかるからです。この負担を企業だけでなく地域の様々な支援者、日本語ボランティア、コミュニティ等を巻き込んで推進することが実際的な難民雇用の促進につながります。今後はこれらのコーディネーションに力を入れていきたいと思います。

7. 難民支援全国ネットワーキングと実務者会議開催事業

全国の難民支援ネットワークを強めるために

首都圏に居住する難民や JAR が支援する難民などが、首都圏の収容施設に入れられたのち、全国の別の収容施設（長崎県所在の西日本入国管理センターなど）に移送されるという状況がありました。被収容者が居住圏から遠い地域へ移送されることによって様々なつながりや支援が途絶えるという問題意識が高まり、今年度は長崎県大村市で活動する各種支援団体との連携を拡大しました。また近年、全国的に被収容者が増加する傾向にあり、また収容された際には一時的な放免が認められにくくなっているとの印象が関係者のなかで広がっていました。その問題意識から、JAR は今年度、大村市に 2 回、大阪市に 2 回、そして福岡市に 1 回訪問し、主に実務者レベルでの意見交換と情報交換を実施するとともに、今後の支援活動につなげるためのネットワーキングを行いました。

特に大村市へは夏季（7 月）と冬季（12 月）にそれぞれ訪問し、延べ 55 名を超える関係者や支援者と意見交換、またネットワーキングを行いました。大村市にある日本最大級の入国管理局の収容施設である西日本入国管理センター（通称：大村入管）には、100 名以上の外国人が収容されており、被収容者数も増加しています。多くの被収容者は、九州地域外から大村へと移送されたので、家族や知人関係のみならず弁護士や支援者などの様々なつながりから引き離されてしまう現状も関係者との情報交換で確認されました。さらには、大村入管でも一時的な放免の運用が厳しくなったことが共有され、その影響を受けて、被収容者数の増加や収容期間の長期化が目立つことが明らかになりました。

大村入管での面会活動などを行う支援者が主に宗教団体の関係者や市民グループであるため、なかなか法的な支援を行うことができていないという声を支援者からも受け、改善のために全国難民弁護団連絡会議に所属する九州在住の弁護士などへのアプローチを行いました。そのような中、2018 年 1 月には大村入管では初めてとなる弁護士による一斉面会が実施されるなど、大村入管での法的支援体制の充実へつなげることができました。

また、JAR で相談対応をしていた難民申請者が移送を機に、JAR での法的支援を継続するのが難しくなったケースを含め、複数のケースについて九州地域の弁護士にアプローチし、実際に弁護士の受任が実現するなど成果へつながりました。今後の積極的な連携のため、弁護士ともより活発な交流を行っていくことを確認し合いました。

大村で活動するグループは、入管との定期的な意見交換会の実施や、継続的な面会活動を行うことで収容施設内の状況を詳細に把握しており、入管の改善すべき対応や、運用の変更などもタイムリーに把握することができました。収容所での処遇の情報収集方法や、入管との意見交換や情報交換の場の構築について非常に参考になりました。

大村地域以外では、実務者との意見交換の機会として 8 月 10 日と 2 月 12 日に大阪で難民支援を行う団体 RAFIQ に訪問し、場を設けました。具体的には、空港での申請対応や、住所のない場合の難民申請の取扱い、医療支援、支援履歴の蓄積やデータベース化などのテーマについて情報交換、意見交換を行いました。特に、2018 年 1 月より、難民申請者の在留資格に関する基準が一層厳格化したことにより、JAR では難民申請が受理されないという難民からの相談を受けるようになっていましたが、大阪でも同様の相談が寄せられていることが分かりました。RAFIQ では申請が受理され

ない事態を防ぐため、難民申請書の適切な書き方の指導や、必要時の入管への問い合わせなど、積極的に介入を行っているとのことで、東京での活動に生かせる示唆がありました。他にも難民該当性の判断など、長年、JAR が難民支援に専門的に関わっているからこそその相談があり、効果的な情報交換ができました。

福岡へのネットワーキングでは、移住労働者と共に生きるネットワーク・九州（通称：ネットワーク九州）の紹介により、外国人技能実習生権利ネットワーク・北九州、実習生権利ネットワーク北九州、北九州合同労働組合（ユニオン北九州）、アジア女性センターとの意見交換を実施、福岡県国際交流センターへも訪問しました。難民も含む外国人女性を取り巻く問題では、家庭内暴力などが起きた場合、在留資格を失ったり、行き場がなくなったりする問題が起きたり、技能実習生が様々な背景から難民申請をしたりすることも出てきています。各分野に特化した専門性を持つ団体との情報交換では、外国人女性や技能実習生を取り巻く複雑な問題への理解を深めるとともに、複合的アプローチが重要であることを学びました。さらには各分野の課題に対し、どのような資源とつなげるべきかなどのアドバイスをもらいました。今後も必要に応じて、上記の団体と連携を行っていく予定です。

また、福岡にある国際交流センターへの訪問では、外国人への就労支援に関する情報交換のほか、福岡在住の弁護士で外国人問題を積極的に扱う弁護士との意見交換を行いました。以前より、福岡では空港での難民申請がないとされているものの、空港での難民申請へのアクセスがきちんと確保されているのか疑問があったため、JAR のこれまでの対応や知見等を福岡地域の弁護士らに共有し、今後、福岡空港での難民申請に関する相談があった際には迅速な連携をしていくことで合意ができました。

さらに、本年の事業を通じて、大村入管では3名、福岡入国管理局（通称：福岡入管）では2名、大阪入国管理局（通称：大阪入管）では2名の、計7名の被収容者との面会を実現することができました。特に福岡入管は被収容者数が極めて少なく、また収容期間も短い傾向にあり面会機会を設けづらい収容施設であるため、非常に有意義な機会となりました。面会を通じ、福岡入管では公衆

電話が設置されていないことや、国内電話は電話機を貸与され荷電可能な様子であるものの国際電話をすることができないために故郷の家族と連絡が取れないなど、他の収容施設に比べて非常に特徴的な問題が明らかになりました。今後も全国の収容施設や全国の難民支援、外国人支援の動向に情報感度を高め、ネットワークを強化して、支援活動に生かしていきます。



【写真：大村地域でのネットワーキングの様子】

まとめ

世界を見ればシリア内戦も長引き難民の数は増加し続け、ついに全世界で難民の数が 6,500 万人を超えるました。日本でも難民の数は年々増えており、2014 年の難民申請者数は 5,000 人、2015 年は 7,586 人、2016 年は 10,901 人、2017 年は 19,623 人に上りました。一方で、昨年難民として認められ、安定した在留資格を得られた難民認定者の数はわずか 20 人、難民認定率 0.2% にとどまりました。例えば、2016 年のドイツの難民認定率は 41%、カナダは 67%。一方、日本の認定率は 0.2% であり、JAR が支援している年間 700 人を見る限りでも、これは明らかに少なすぎます。日本の審査基準が世界基準からかけ離れ厳しすぎてしまうことで、難民として保護されるべき理由を十分に持つ人が難民不認定となり、母国への強制送還の危機に晒されたり、入国管理センターに収容されたりしてしまう事例が後を絶ちません。JAR は、難民として保護されるべき人を救えていないことは、日本の難民認定制度の最大の問題であると考えています。

日本の過酷な状況のなか、支援を必要とする難民は増えており、またその支援ニーズも難民となつた背景、来日暦、年齢、脆弱性、在留資格などにより多様化しています。JAR のように個別の支援団体が支援を提供するだけにとどまらず、首都圏や全国の支援団体やグループ、また地域の行政や福祉関係者などと連携して支援を展開していく必要が出てきています。今年度は「難民を包括した地域共生の実現」を掲げて、連携や協働を特に意識して活動を行い、難民支援の団体にとどまらず、外国人支援の団体、女性支援の団体、フードバンク、子ども食堂、弁護士、労働組合、宗教関係者、企業、行政、など様々な関係者との連携や協働を実現することができました。

また医療や住居や就労など、生活に必要な最低限の公的なセーフティネットから抜け落ち、様々な制度から切り離されて日本社会の中で孤立し、生活が困窮してしまう難民、ホームレスに陥ってしまう難民が多くいます。ホームレス状態になる難民のなかには、男性だけでなく女性も増えてきており、女性であるために性的搾取の危険性など、より脆弱な立場に置かれています。実際に難民女性から性的搾取に関する相談を受けることもあり、極めて過酷な状況を生き抜いています。ホームレスの状態に陥っている女性、未成年、心身の健康を著しく害している難民など、脆弱性がとりわけ高い難民に対しては、できる限り早い段階で一時的な滞在場所への保護や居住場所の紹介を行うことで、身の安全を確保するよう対応しました。今年度は特に連携を意識し、JAR で運営するシェルターだけでなく、他の NPO や福祉、生活困窮者の支援団体など様々な支援関係者と連携することで、とりわけ脆弱性の高い状態に置かれている難民について全員を一時保護につなげることができました。居住場所が安定すると、心身の健康状態の回復につながり、そして自立へのステップとなります。今後も難民に対して、来日直後から自立支援を意識した支援を行っていきたいと思います。

JAR に支援を求める難民の多くは首都圏に居住していますが、まだまだ難民自身も地域の利用できる資源をきちんと把握していない状況、あるいは活用できていない状況にあります。また行政や地域にある福祉団体など地域資源側も手探りで支援を行っているため、なかなか有効な支援ができていない状況にあります。行政も内容によっては支援できる部分が多くあり、また民間であればさらに多くの面で支援できます。そのため、今年度は「地域資源開拓とサロン等によるリプロダクティブヘルスの実現事業」、「シェルター提供事業」、「重点的な支援が必要な難民へのケースワーク事

業」、「新規登録者向けオリエンテーション事業」、「難民支援全国ネットワーキングと実務者会議開催事業」の5事業を通じ、難民に資源を認識させ、自分が利用できる資源を把握し、実際に資源を活用できるようになってもらうようアプローチしました。生活に便利なアプリの利用から社会保障の利用、弁護士の法的支援、NPOの支援まで、その大小はあるものの多くの難民の資源の認識や活用が進みました。今後もより資源の認識と活用が進むよう、様々なアプローチを検討していきます。一方、行政や福祉団体、NPO、企業など資源となる側には、今年度「難民が活用できる支援団体開拓と既存の協力機関との連携強化事業」、「シェルター提供事業」、「重点的な支援が必要な難民へのケースワーク事業」、「難民雇用企業向けセミナー事業」、「難民支援全国ネットワーキングと実務者会議開催事業」の5事業において、法的、制度的な面や、生活困窮、脆弱性などの様々な面を含めて難民の状況について理解を深め、有効な支援ができるよう様々な資源、アクターに対してキャパシティビルディングを行いました。また、支援という観点にとどまらない関係構築として、企業による難民の雇用などにおいて企業側と難民側の両方が安心安全に雇用し働ける環境づくりを行いました。現段階では様々な制度やセーフティネットから漏れてしまう以上、難民が日本の過酷な状況下を生き抜いていくためには、難民側と資源側それぞれの自立力の強化、支援力の向上が必須です。今後も双方の対応力強化を図っていきます。

難民として保護されるべき人を救えていない現状は、脆弱な人たちを増やし、またより脆弱な立場に追いやり、かつ日本社会側での解決策を狭めており、日本社会のなかに大きなひずみを生んでいます。難民として保護されるべき人をいかに漏らさず適切に保護していくのか、改めて見直す必要があります。今後も現場での支援に引き続き力を入れ、包括的な、また多様な支援アプローチを模索しながらも、難民認定制度の本来の目的に立ち返り、難民保護を主眼に制度を見直していくよう、国会議員や各省庁などへの政策提言活動にもより一層力を入れていきます。