

## はじめに

政府は 2008 年 12 月、アジアで初の試みとなる「第三国定住」制度による難民の受け入れを決定しました。2010 年から 3 年間のパイロットケースとして、タイの難民キャンプで暮らす約 90 人のミャンマー(ビルマ)難民を受け入れます。

日本における難民認定数は、毎年数十人と、年間数千～数万人規模の難民を受け入れている欧米諸国に比べると、極めて少ない数字で推移してきました。したがって、今回の政府の決定は、日本の難民政策の大きな転換となる第一歩であると言えます。

第三国定住は、国外での難民の選定から来日後の研修・定住支援まで、一貫した受け入れ体制が不可欠であることから、あらゆる分野の関係者がそれぞれの専門性を活かして連携していくことが求められています。とりわけ、定住先の地方自治体や市民社会に対しては、教育、就労、文化交流などの面で大きな役割を発揮することが求められていることから、従来難民支援に直接的には関わってこなかった、地域の多様な関係者も巻き込んでいくことが重要です。

そこで難民支援協会は、世界で最も多くの第三国定住難民を受け入れている米国の取り組みを学び、日本における効果的な定住支援の具体策を模索するため、2010 年度プロジェクト「新時代の難民保護～米国における難民の定住から学ぶ～」を、国際交流基金日米センターの助成を受けて開始しました。

国際シンポジウム「変わる日本の難民受け入れと地域社会～米国における自治体と NPO の協働に学ぶ～」は、このプロジェクトの一環として、2010 年 7 月に東京大学駒場キャンパスにて開催しました。シンポジウムには、米国からメリーランド州政府の難民定住支援担当者と難民支援 NGO の専門家をお招きし、同国の官民連携による先進的な定住プログラムを学ぶとともに、日本の難民保護における自治体と市民社会の役割を考えました。

本報告書は、シンポジウムの基調講演やパネルディスカッションの内容を、配布資料とともに取りまとめたものです。本報告書が、日本における難民支援活動の一助となり、難民保護の発展に寄与することができれば幸いです。

最後に、今回のプロジェクトに助成をいただきました国際交流基金日米センター、共催をいただきました東京大学大学院総合文化研究科「人間の安全保障プログラム」、寄附講座・難民移民(法学館)、グローバル地域研究機構・持続的平和研究センターの皆様、心より御礼申し上げます。

2010 年 11 月 16 日

特定非営利活動法人 難民支援協会  
事務局長 石川 えり

## 目次

---

シンポジウム開催概要	1
プログラム	2
講師プロフィール	3
シンポジウム要旨	6
開会挨拶	
山下 晋司氏	8
基調講演	
「米国における難民の定住支援～メリーランド州の官民協働の取り組み～」	
マーティン・フォード氏	9
「第三国定住による難民受け入れの展望～国と地域・自治体の役割～」	
井口 泰氏	11
パネルディスカッション	13
「自治体とNGOによる難民保護のあり方」	
閉会挨拶	
本間 浩氏	23

参考資料

発表資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 24

    マーティン・フォード氏

        「米国における難民の定住支援～メリーランド州の官民協働の取り組み～」

    井口 泰氏

        「第三国定住による難民受け入れの展望～国と地域・自治体の役割～」

    ダニエル・アルカル氏

        「恒久的解決のための UNHCR の任務」

    ロバート・キャリー氏

        「米国における再定住プログラム」

    石川 えり氏

        「難民が自立するために～NGO の視点から～」

日本の難民制度と第三国定住・・・・・・・・・・ 58

    難民の定義

    日本の難民認定制度

    第三国定住による難民受け入れ

    閣議了解

        「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」

    難民対策連絡調整会議決定

        「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」

米国における難民の再定住の流れ・・・・・・・・・・ 67

団体概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 68

    国際救済委員会（IRC）

    難民支援協会（JAR）

## シンポジウム開催概要

---

- 名 称 : 国際シンポジウム  
「変わる日本の難民受け入れと地域社会  
～米国における自治体と NPO の協働に学ぶ～」
- 日 時 : 2010 年 7 月 3 日 (土) 14:00～17:30
- 場 所 : 東京大学駒場キャンパス 18 号館 1 階「ホール」(東京都目黒区)
- 言 語 : 日本語・英語 (同時通訳)
- 来場者 : 231 名
- 主 催 : 特定非営利活動法人 難民支援協会
- 共 催 : 東京大学・大学院総合文化研究科「人間の安全保障」プログラム  
東京大学・寄付講座・難民移民 (法学館)  
東京大学・グローバル地域研究機構・持続的平和研究センター
- 助 成 : 独立行政法人 国際交流基金日米センター



# プログラム

---

## 第1部 14:00～15:45

### 開会挨拶

山下 晋司 東京大学大学院 総合文化研究科 教授

### 基調講演

「米国における難民の定住支援～メリーランド州の官民協働の取り組み～」

マーティン・フォード 米国メリーランド州人材開発局 難民事務所 副所長・博士

「第三国定住による難民受け入れの展望～国と地域・自治体の役割～」

井口 泰 関西学院大学 経済学部 教授

## 第2部 15:45～17:30

### パネル・ディスカッション

「自治体とNGOによる難民保護のあり方」

#### パネリスト：

マーティン・フォード	米国メリーランド州人材開発局 難民事務所 副所長・博士
ロバート・キャリー	国際救済委員会（IRC） 定住・移民政策担当副代表
ダニエル・アルカル	国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所 首席法務官
石川 えり	難民支援協会 事務局長
マリッパ・セン・ブ	ビルマ難民

#### モデレーター：

ペトリス・フラワーズ ハワイ大学 政治学部 准教授

### 閉会挨拶

本間 浩 難民支援協会 上級顧問・法政大学 名誉教授

### 総合司会

石井 宏明 難民支援協会 常任理事

## 来賓・講師プロフィール

### 開 会 挨 拶

#### 山下 晋司

東京大学大学院 総合文化研究科 教授



トランスナショナリティ（越境）という視点から、観光や移住といったテーマを取り上げ、グローバル化にともなう新しい社会の展開や文化の生成について研究している。人間の安全保障プログラムを兼任し、応用・実践人類学の立場から、移民政策、シティズンシップ、人権の問題などにも関心をもっている。今後は「世界遺産の資源人類学的研究」「公共人類学」などのプロジェクトを計画している。

### 基 調 講 演

#### マーティン・フォード

米国メリーランド州人材開発局 難民事務所 副所長・博士



ラトガーズ大学、オハイオ大学、ビンガントン大学にて学位取得。ピース・コープス（平和部隊）ボランティア及びフルブライト奨学生として、リベリアにて文化人類学を研究。メリーランド州教育局英語教育委員、継承言語保全に関する知事諮問委員、難民ユース・子どもサービス評価委員、民族遺産委員長を経て、92年より現職。現在、米国における異文化関係及び移民政策を研究。これまでに、『Immigration Daily』、『National Humanities Magazine』、『Washington Post』等に論文を寄稿。

#### 井口 泰

関西学院大学 経済学部 教授



1976年一橋大学卒。労働省（現厚生労働省）入省。80～82年独エアランゲン・ニュルンベルク大学留学。94年労働省外国人雇用対策課長就任。95年退官後、関西学院大学経済学部助教授を経て、97年教授就任。99年同大学院経済学博士号取得。独マックス・プランク研究所客員研究員、内閣府規制改革会議専門委員（海外人材担当）などを歴任。現在、関西学院大学少子経済研究センター長、外国人集住都市会議アドバイザーも務める。主な著書に『外国人労働者新時代』（ちくま新書、2001年）など。

## パネルディスカッション

### ロバート・キャリー

#### 国際救済委員会(IRC) 定住・移民政策担当副代表



民間企業での勤務、トルストイ財団移民担当ディレクターを経て、1985年 IRC 入会。現在 IRC の定住・移民政策担当副代表として、国内外の難民定住支援施策の推進に努めている。難民支援 NGO の共同体である米国難民協議会の議長も兼務。国連難民高等弁務官事務所の国際会議等では、IRC 代表として頻繁に出席している。難民の定住支援の専門家として、これまでに BBC、CNN、MSNBC 等に出演。

### ダニエル・アルカル

#### 国連難民高等弁務官(UNHCR)駐日事務所 首席法務官



UNHCR 駐日事務所着任以前は、レバノン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、トルコの UNHCR 事務所で勤務してきた。前職は家族向け心理セラピスト。米国ニューヨーク市立大学より法務博士(Juris Doctor) 取得。

### 石川 えり

#### 難民支援協会 事務局長



上智大学卒業後、IT・出版社等で勤務。難民問題にはルワンダの内戦等を機に関心を深め、難民支援協会には設立準備会よりボランティアとして関った後、職員となった。現在は事務局長として、渉外・個別支援を中心に組織を統括する他、難民保護に関して国内での講演等も行っている。移民政策学会理事。主な著作は「難民申請者の経済的・社会的権利の保障—国際基準および欧州諸国の取り組みから日本を展望する」(法律時報 VOL. 75 N03、2003 年 3 月)、「国際化のなかの移民政策の課題」(明石書店、2002 年)に「日本の難民受け入れ—その経緯と展望」を、「外国人法とローヤリング」(学陽書房、2005 年)に「NGO における法律家」を寄稿。

## マリップ・セン・ブ ビルマ難民



ビルマ出身のカチン民族。大学卒業後の1988年、ヤンゴンでの大規模な民主化デモに参加後、迫害から逃れるために92年に日本へ亡命。2003年に難民申請後、2005年に在留特別許可を取得。現在、同じカチン民族の夫、日本で生まれた4人の娘とともに東京に住む。日本を拠点に、ビルマの民主化およびカチン民族の権利獲得のための活動を広く展開している。カチン民族機構事務局長およびカチン女性協会のコーディネーターとして、ビルマにおけるカチン民族への迫害の実情をレポートする他、在日カチン民族のため、法律事務所・NGO・病院などへ通訳としての同行、住居や仕事の手配など、日常生活の多岐に渡るサポートを行っている。

## ペトリス・フラワーズ ハワイ大学 政治学部 准教授



2002年、米国ミネソタ大学で政治学博士号取得。2002年～2004年、東京大学研究員。『Journal of Japanese Studies』に「難民保護政策の失敗？日本における国内機関、国際機関、市民社会の関わり（Failure to Protect Refugees? Domestic Institutions, International Organizations and Civil Society in Japan）」を寄稿。著書に、『難民、女性、武器：日本における国際的規範の採用と遵守（Refugees, Women and Weapons: International Norm Adoption and Compliance in Japan）』（スタンフォード大学出版、2009年）。現在、法政大学フルブライト研究員を務める。

## 閉 会 挨拶

## 本間 浩 難民支援協会 上級顧問・法政大学 名誉教授



教職に就く前は、国立国会図書館調査及び立法考査局政治行政課長、同外交防衛課長などを歴任。その後、駿河台大学教授を経て、2008年3月まで法政大学教授。現在、難民支援協会上級顧問、法政大学名誉教授、駿河台大学名誉教授。東京外国語大学では「世界の難民問題を考える」の講義、駿河台大学法科大学院では「国際難民法と国際人権法」を担当。法学博士。

（発言順、敬称略）

## シンポジウム要旨

難民支援協会は2010年7月3日、東京大学大学院「人間の安全保障プログラム」などと共催で、国際シンポジウム「変わる日本の難民受け入れと地域社会～米国における自治体とNPOの協働に学ぶ～」を東京大学駒場キャンパスにて開催しました。

2010年度から第三国定住制度による難民の受け入れが日本で始まることから、本シンポジウムでは、先進的な定住支援を行っている米国の経験を学び、日本における難民支援のあり方を考えました。



米国からは、メリーランド州人材開発局難民事務所副所長・博士のマーティン・フォード氏と、米国各地・世界各国で人道支援活動を行っているNGO、国際救済委員会（International Rescue Committee：IRC）の定住・移民政策担当副代表のロバート・キャリー氏をお招きし、同国の官民連携による定住支援についてお話いただきました。

プログラムは東京大学大学院教授の山下晋司氏の開会挨拶で始まり、同大学院の「人間の安全保障プログラム」、「グローバル地域研究機構・持続的平和研究センター」、「難民・移民寄付講座」の紹介と、シンポジウムへの期待についてお話がありました。

第一部の基調講演では、フォード氏がメリーランド州における自治体と市民社会による定住支援の取り組みについて講演しました。米国では、難民が到着してから社会へ適応・自立するまでの間、一貫したサポート体制が整えられており、NGO、ボランティア、地域社会が中心となって支援活動を行っていることが紹介されました。

続く基調講演IIでは、関西学院大学経済学部教授の井口泰氏が、国と自治体の役割という観点から、第三国定住による難民の受け入れについて講演しました。井口氏からは、難民受け入れは、国が短期的に支援して終わりではなく、自治体がフォローアップを行うことが不可欠であり、特に日本語学習の機会を保障することが重要であるという指摘がありました。

第二部のパネルディスカッションでは、国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所首席法務官のダニエル・アルカル氏、IRCのロバート・キャリー氏、難民支援協会事務局長の石川えり、ビルマ難民のマリッパ・セン・ブ氏、そして第一部に引き続きフォード氏が参加し、ハワイ大学政治学部准教授のペトリス・フラワーズ氏がモデレーターを務めました。

アルカル氏からは再定住の現状と UNHCR の取り組みについて、キャリー氏からは米国の定住プログラムと IRC の活動について、石川からは日本における難民の現状と課題について、センブ氏からは自身の日本での経験についてそれぞれ発表がありました。

フラワーズ氏からは、ローカルレベルでの様々なアクターによる包括的支援や、ボランティアと専門家による連携が重要であるというコメントがありました。

質疑応答では、数多くの質問が寄せられ、来場者の関心の高さが伺えました。とりわけ、第三国定住に関する情報公開についての問題意識が多く寄せられ、開かれた議論の場が作られていくことの重要性が提起されました。

閉会挨拶では、難民支援協会上級顧問・法政大学名誉教授の本間浩氏より、米国の制度を学ぶことの必要性や、日本の試みがアジアの第三国定住のモデルになり得るとのお話がありました。



シンポジウムには 231 名が来場し、これまでに難民支援協会が主催したイベントの中では最大規模のものとなりました。また、テレビのニュースでも取り上げられるなど、メディアの注目の高さも伺えました。



## 開 会 挨 拶

### 山下 晋司

東京大学大学院 総合文化研究科 教授

文化人類学専攻。今回のシンポジウムを共催している東京大学大学院総合文化研究科人間の安全保障プログラムの運営委員を務めている。

人間安全保障プログラムは 2004 年 4 月にスタートした。今年の 4 月から新たな体制に整備された。すなわち、グローバル地域研究機構に、人間の安全保障に関連した 3 つのセンター、「持続的平和研究センター」、「持続的開発研究センター」、「アフリカ研究センター」が加わったのだ。そのうちの 1 つ、持続的平和研究センターは今回のシンポジウムの共催者でもある。



法学館の寄付により、「難民移民寄附講座」が今年の 4 月からスタートした。今回のシンポジウムに密接に関係した講座である。まだ始動の段階だが、今後色々なかたちで活動をしていく。

東京大学人間の安全保障プログラムをコーディネーターとして、今年の 9 月に「人間の安全保障コンソーシアム」が開催される。

#### ○難民と人間の安全保障

人間の安全保障という概念は、元国連難民高等弁務官の緒方貞子氏が難民支援現場の中から生み出したと言ってもいいほど、難民とは密接した概念である。

今年の 9 月に、日本では第三国定住による難民の受け入れが始まる。人間の安全保障プログラムのスタッフにとっては、実践が試されるときである。

国際シンポジウム「変わる日本の難民受け入れと地域社会～米国における自治体と NPO の協働に学ぶ～」がタイムリーに開催されることを大変嬉しく思う。有益な議論が行われることを期待している。

難民受け入れは、かつてはアフリカの人々が大多数を占めていたが、最近ではイラク、ブータン、ビルマを中心とするアジアの人々が増えている。

### ○メリーランド州における再定住支援

メリーランド州の難民事務所は、難民のための「調整サービス」を実施している。「調整サービス」とは、難民ができるだけ早く自立できるよう、関係団体と連携して支援することである。

米国には、連邦政府や州政府から資金提供を受けている主要な難民支援 NGO が 10 団体あり、そのうち 5 団体がメリーランド州で活動している。

同州は、「ワンストップ難民支援」という仕組みを取り入れている。新たに入国した難民は、様々な手続きをする必要があるため、支援を一本化するための「ワンストップセンター」が新たに作られた。

最も重要な支援は、難民が入国してから数ヶ月後に受けるオリエンテーションである。オリエンテーションでは、ケースワーカーの協力のもと、目標を達成するための「家族自立計画」を作成する。

言語教育は、もう一つの重要な支援である。最大の目的は、難民が就労することであるため、英語の授業は単に文法知識を教えるのではなく、職場志向の実用的な会話スキルを教えている。

就労においては、就労支援担当者が企業と話し合うとともに、ケースワーカーが就労可能な難民と協力をしながら職を探す。難民の多くが、祖国において、職業を選択する自由が無いという経験を持っているため、多くの難民は新たな環境に感謝しており、真面目に働く意思がある。就労支援の目的は、米国の労働環境について教えるとともに、自身のキャリア形成を支援することである。

メリーランド難民事務所は、コミュニティ支援においてボランティアの役割を重視している。ある雇用者は、難民を単に雇用するだけに留まらず、昇格などを通じて難民のキャリアアップを図ったことにより、表彰を受けたこともある。

米国は、伝統的な移民国家であるため、移民に対して寛容な国民が多い。日本のように、多くの移民受け入れの経験がないことが、必ずしも難民受け入れの障害になるとは限らないが、考慮せねばならない点である。

### ○最後に

2ヶ月前、チベットの指導者であるダライ・ラマがスイスを訪れ、1951年に約1,000人のチベット難民をスイスが受け入れたことに対して感謝の意を示した。スイスにおけるチベット難民の数は、現在4,000人にまで達しており、スイス社会に適応している。

スイスの人口のおよそ2割が外国出身であり、米国よりはるかに多い。また、最近、外国人の割合を一定以下に制限しないことを国民投票で決定した。

私は、日本におけるビルマ人の第三国定住が、スイスと同様に成功することを心から願っている。



## 第三国定住による難民受け入れの展望 ～国と地域・自治体の役割～

井口 泰

関西学院大学 経済学部 教授



### ○外国人集住都市会議

外国人集住都市会議のアドバイザーを 2003 年から務めている。外国人の定住プロセスにおける自治体のサポートや日本語学習、子どもたちのケアについては、この外国人集住都市会議が、過去 10 年間、集中的に取り組んできた。

今日、難民問題の専門家でもない私がここで話をする理由は、南米諸国からの「出稼ぎ外国人」の定住をサポートしてきた都市の取り組みや、これまで国に対して要求をしてきたことは、その延長線上において、実は難民受け入れの問題とクロスしてくるからである。

### ○「Integration Policy（多文化共生）」

地域において外国人が定住していくための施策を、欧州では「Integration Policy」と呼んでいる。日本では、「多文化共生」という言葉を使っており、これが「Integration Policy」にあたる。多文化共生は、国が施策を実施するだけで終わるわけではない。国と協力しながら、あるいは国の施策が終わった後も、大きな役割を果たすのが自治体である。

### ○外国人労働者と難民の背景

南米日系人を受け入れた地域においても、彼らが日本に来た背景を考えて欲しい。人手不足のため、南米諸国の出稼ぎ労働者を積極的に受け入れた都市もある。ただ、なぜ出稼ぎする必要があるのかという事情を理解することが重要である。難民の受け入れにおいても、難民がなぜ現在のステータスになったのか、あるいはなぜ難民キャンプに暮らさなければならなかったのかを理解する必要がある。

外国人集住都市は、外国人を地域の発展にとって不可欠な存在と考えており、それは若年層が減少していくなかで、外国人無しでは地域の経済と社会が成り立たないという認識があるからである。

### ○日本の難民受け入れ

ベトナム戦争後、多くの人々がインドシナ難民として流出し、日本は 1 万 1 千人の難民を受け入れた。日本は難民条約にも加入し、最終的には条約難民も受け入れることになったが、近年の難民認定数は毎年数十名程度に留まっている。

2005 年の法改正を契機に、難民認定はされなかったものの、人道配慮による在留許可を受けた人々が急増している。その中には非常に多くのミャンマー出身者が含まれている。

難民認定された人は、半年間、国の施設で日本語を学んだり、職業訓練を受けたりしているが、それが終わった後の自治体との協働やフォローアップはうまくいっていない。

### ○外国人集住都市の課題

外国人集住都市では、外国人の権利をどこまで保障できるかが課題となっている。とくに、健康保険に入っていないかったり、子どもたちが学校に行っていないかったりなどの問題がある。また、移転したことにより所在が把握できなくなり、地方税を払っていないという問題も起きている。義務の遂行も課題の一つである。

また、外国人の日本語学習の機会を保障する必要がある。日本語学習を自己責任にしているだけでは、安定したより賃金の高い仕事に就けず、日本で円滑に生活することができない。この日本語の問題は深刻になってきている。

### ○外国人政策に関する法改正

日本の外国人政策については、2009年7月の法改正で、外国人住民の基本台帳が新たに導入され、居住地が変わっても外国人の権利が守れるよう、フォローできる仕組みづくりが実現した。これは、一つのステップにすぎないが、定住外国人のための制度的インフラを整備するということが政府の関心が向いてきたといえる。

### ○インドシナ難民の受け入れの教訓

1979年以降、日本が受け入れたインドシナ難民は、兵庫や神奈川などにある国の施設で半年間の適応訓練を受け、その後これらの周辺地域に定住した。難民相談員はいるものの、必ずしもその後のサポートが効果的だったとは思えない。

就労するための日本語能力の習得は、たった半年間の日本語教育では不可能である。この社会で生き残っていくため、又は働くためには、どの程度のレベルの日本語能力が必要かということが明確になっていなかったため、多くのインドシナ難民が十分な日本語が話せず、低熟練で低賃金の仕事に就くことがやっとであったというのが現実である。

難民の子どもたちは、高校を卒業できるかどうか重要な分かれ目になるが、読み書きという大きな壁が存在している。外国人にとって、漢字を使いこなすことは容易ではない。

難民をせっかく受け入れても、第二世代が底辺に落ちていくのであれば、成功したとは言えない。健康を損ねたり、生活保護に依存したりするケースもある。現在の地域の受け入れ方式のままでは、難民を受け入れても成功は期待できない。

単に文化や価値観に対して理解を深めるだけではなく、健全な生活ができるために必要な権利を尊重し、義務を遂行する必要がある。最終的には外国人と「契約」を結び、「受け入れた町はこれをやるから、あなたにはこれをやってほしい」という関係を構築する必要がある。

### ○日本語学習の機会の保障

外国人集住都市会議では、第二のフォーカスを日本語学習機会の保障に当てている。生きていくための日本語、働くための日本語、学校で学習するための日本語といった、実践的な日本語能力の基準に切り替えなければならない。

### ○自治体におけるサポート

自治体レベルでの取り組みを具体化し、再定住難民を受け入れる資格のある、あるいは少なくとも受け入れる意欲のある自治体を多く見出していくことが必要である。そのためにも、日本語能力基準の設定などの基本的なことから作業を急ぐ必要がある。地域の経済や社会を維持するという観点だけではなく、人権の守られるアジアをどのようにつくっていくかという意識を持ち、地域・自治体レベルで新しいサポートの仕組みをつくっていくことが重要である。

## パネルディスカッション



### 自治体と NGO による難民保護のあり方

#### <パネリスト>

マーティン・フォード	米国メリーランド州人材開発局 難民事務所 副所長・博士
ロバート・キャリー	国際救済委員会（IRC） 定住・移民政策担当副代表
ダニエル・アルカル	国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所 首席法務官
石川 えり	難民支援協会 事務局長
マリップ・セン・ブ	ビルマ難民

#### <モデレーター>

ペトリス・フラワーズ	ハワイ大学 政治学部 准教授
------------	----------------

## ダニエル・アルカル

### 国連難民高等弁務官(UHCR)駐日事務所 首席法務官



#### ○第三国定住とは

第三国定住の目的は、難民を保護すること。難民の保護は、広範囲で多岐に渡る。生活や法的な支援のみならず、人間として幸福な生活が送れることを目指す。

UNHCR は様々な支援活動を行っているが、政府機関や国際 NGO などと協力し、難民の再定住を支援している。再定住は、コミュニティを含めたすべての関係者の協力のもとで行われている。

#### ○第三国定住の目的

第三国定住には、UNHCR が政府と協力するものと、各国が独自に行うものの2種類がある。とりわけ、UNHCR は3つの方法で解決を目指す。

1. 庇護国への定着：難民が庇護を求めた地域への定着を目指すもの。
2. 本国への自主的な帰還：難民個人の事情の変化および出身国の状況の改善があった場合に、出身国へ自主的に帰還することを支援する。
3. 第三国定住：更なる保護を必要としていたり、生活状況の改善を求めたりする難民が、別の国に再定住する制度。

#### ○第三国定住の基本原則

第三国定住による難民受け入れは、国家の義務ではない。国家は、自国が受け入れ先としてふさわしいと考えるか、もしくは国際社会の一員としての責務を果たしたい、あるいは出身国の周辺国の負担を軽減したいと考えた場合に、第三国定住難民を受け入れている。

#### ○第三国定住の流れ

1. 第三国定住を必要している難民の選定：再定住が必要な難民と、受け入れ可能な人数には差があるため、難民の選定を行う。
2. 受け入れ基準の該当性や受け入れの必要性の検討：この段階では、難民申請の内容などを確認する。
3. 各書類と申請書の作成：難民は、出身国で受けた迫害について再び話さなければならないため、苦労を伴う作業となる。
4. UNHCR による難民の決定
5. 申請書を第三国定住の受入国に提出：UNHCR が受入国に書類を提出し、受入国が検討。
6. 受け入れ国による難民の決定
7. 出発前手続き：出発前に、難民はカウンセリングと健康診断を受け、出発手続きを行う。この過程では多くの NGO が協力している。
8. 受け入れ国における定住：最も重要で長い段階。新たな国での難民受け入れの初期の段階は、その記憶が難民の記憶に長く留まることから、大変重要である。その後の支援は、統合に向けて日々協力を続けることである。

## ロバート・キャリー

### 国際救済委員会(IRC) 定住・移民政策担当副代表



#### ○米国の再定住プログラムの概要

米国の再定住プログラムは、1951 年の難民条約批准をきっかけとして導入された。1980 年に難民法が制定されたことにより、難民の受け入れ制度が確立し、難民の基本的な法的権利が定義された。法律に基づく定住支援は、地域単位で地方自治体や市民社会などによって行われている。

再定住制度で受け入れる難民を選定するのは、国務省である。これは、再定住プログラムが人道支援の政策であると同時に、外交政策の一環として実施されているからである。難民は米国への入国が認められると、難民の再定住を所管している保健福祉省による支援を受ける。

#### ○IRC の概要

IRC は、様々な団体と協力しながら、地域コミュニティレベルで医療や教育に関する支援体制を整える活動を行っている。受け入れ先のコミュニティの関係者が、難民の置かれている状況を理解していることは、再定住プログラムにとって大変重要なことである。

IRC は、1933 年にアルベルト・アインシュタインの呼びかけがきっかけで、ドイツのナチス政権から逃れた難民を保護するために設立された。米国の連邦政府や国民から幅広い支援を受けている。

IRC は、これまでに米国に逃れてきた 1,600 万人の難民を支援している。たった 1 人のスタッフから始まり、現在では 10,000 人の職員を有し、3 億ドルの予算を有する団体へと成長した。

米国に来る難民は多種多様であり、ビルマ、ネパール、イラク、そしてアフリカや中央アメリカからも逃れてくる。

IRC は、米国の大都市を中心に 22 の事務所を有しており、様々な支援サービスを提供している。

#### ○IRC の支援プログラム

IRC は、難民が地域社会で共生するために、様々な支援プログラムを実施している。とりわけ、コミュニティ支援は IRC の重要な構成要素である。

寄贈された土地を活用したコミュニティ農場・マーケットプログラムでは、多くの難民が経済面や教育面などで利益を得ている。経済開発プログラムでは、難民の起業を支援しており、金融に関する基本的な情報の提供からビジネスプランの作り方についてのサポートまで、あらゆる支援を行っている。

難民は、一般市民よりはるかに高い確率で新たな事業を展開するなど、積極的に経済活動を行う主体である。IRC は、一方的に与えるのではなく、難民が自主的に意思決定や運営をする権利を尊重している。しかし、近年の不景気により、難民にとって仕事を探すことが一層困難となっている。



まあ、IRC は難民の子どもたちを支援するため、多くの放課後プログラムを実施している。このプログラムには、プロの指導員による研修を受けた大学生や地域のボランティアが参加している。IRC はボランティアによって創立された団体であり、現在もボランティア運営委員会がボランティア活動を統括している。

#### ○事例 1：ヤギ牧場を運営するソマリア国籍の女性

あるソマリア国籍の女性は、アリゾナ州のフェニックスでヤギの牧場を運営し、ヤギの肉を地域住民に販売している。この牧場は、IRC やボランティアによる技術支援、投資のための資本、経済教育など、様々な便益を受けている。牧場を運営する難民の子どもたちは、ボランティアを中心として運営されているプログラムによって支援を受けている。牧場の運営を助けるボランティアは、研修によって訓練を受けているが、採用基準は高く、競争率も大変高い。

#### ○事例 2：リベリア国籍の女性

2006 年に、リベリア国籍の女性が難民として米国に逃れてきた。46 歳のシングルマザーで、母国語を読むことすらできなかった。当初、ボルティモアで住宅支援を受けることを望んでいたが、必要書類を読むことができなかったため、まずは読み書きを習得するためのプログラムに参加してもらった。その結果、現在彼女は働いており、請求書を読んだり書いたりすることができるようになった。また、彼女は英語をコミュニティカレッジで勉強しており、さらに IRC が派遣した家庭教師とともに勉強している。この事例は、市民社会、ボランティア、そして NGO が協力し、限られた資源を最も支援を必要としている地域に提供すべきであるということを示している。

### 石川 えり

#### 難民支援協会 事務局長



#### ○難民支援協会の活動

難民支援協会は 1999 年に設立され、日本へ来た難民が食べて、寝て、働くという当たり前の生活を送れるよう一人ひとりへの支援を行っている。主な活動は、1. 生活支援・法的支援、2. 調査、政策提言、3. 広報等の情報発信。

予算規模は、2007 年度 6,500 万、2008 年度 7,000～8,000 万円と毎年増加している。UNHCR をはじめ様々な団体から支援を受けている。

#### ○日本での難民受け入れの流れ

日本は 1978 年から 11,000 人超のインドシナ難民を受け入れた。

日本が難民条約加入後、これまでに難民認定が 500 人強、人道配慮は 882 人。難民申請者数は 90 年代からほぼ毎年増え続けており、2009 年は 1,388 人。

今年度から、3 年間のパイロットプログラムとして第三国定住による難民受け入れが始まり、年間約 30 人のビルマ難民を受け入れる。

### ○難民申請中の課題

難民認定の審査期間は平均約 2 年、最長で 9 年。不安定な生活状況の中、結果を待ち続けなければならない。申請中は法的地位が不安定であり、国民健康保険への加入が認められていない。難民認定の第一次審査機関と異議申し立て審査機関が同じという点にも課題がある。

裁判中も公的支援のないままであり、就労許可もない。厳しい法的規制のため、現在難民申請中の約半数は就労を認められておらず、生活は困窮した状態に陥りやすい。

### ○市民社会レベルでの難民支援

難民支援の明るい側面としては、市民活動の増加が挙げられる。社会貢献として難民支援に関わっている法律事務所もある。

最近では、シェルターや食料などの必要な物資を提供していただいている団体もある。学生も日本語教育や交流活動に積極的に参加している。

### ○第三国定住のあり方

第三国定住プログラムで来日した難民は、一週間のオリテーションを経て、合宿形式で日本語教育、社会適応訓練、就職相談などの研修を受ける。

定住支援にあたっては、日本政府、国際機関、地方自治体、企業、日本の難民コミュニティなどの多様な関係者が、計画段階から関わっていくことが重要である。

こういったサポートを得られれば第三国定住プログラムが成功していくのかという指標を、官民が連携して示していくことが必要である。

## マリップ・セン・ブ ビルマ難民



### ○日本における難民申請

1992 年に政治的理由で日本に逃れて来日し、1996 年に結婚。日本ではオーバーステイ状態であったが、3 人の子供を養っていた。

ビルマでともに政治活動をしていた仲間の中には、逮捕されたり行方不明になったりした人もいたため、ビルマに戻ることは大変危険であった。

日本での難民認定は、「空の星を掴むくらい難しいこと」と友人に言われていた。2003 年には夫がオーバーステイで入国管理局の施設に収容された。

これまでに 2 回難民申請をしたが、2 年余りの間に、合計 20 回以上、入国管理局によるインタビューを受けた。

### ○難民支援協会との出会い

難民申請中に UNHCR を通して難民支援協会を知った。スタッフは難民支援のスペシャリストであり、手続きについてさまざまなアドバイスをしてもらったため、安心して相談することができた。真剣に親身になって相談に乗ってくれた。銀行口座を開設する際、ビザが無かったため一度断られたが、難民支援協会のスタッフが同行して再度銀行へ行った際は、口座を開設することができた。

私たちは、サポートしてくださる方々を見ると、アドバイスを聞くだけでなく、一人ひとりの人間性をみる。

多くの難民は、過去の経験から他人を簡単に信用することが難しい。そのため私たち難民の目線に立って、親身に相談にのってくださるサポートを大変嬉しく思う。

このように、より多くの日本の方々が難民のことを知り、温かく支援をしてくださると大変幸いである。

### ペトリス・フラワーズ ハワイ大学 政治学部 准教授



#### ○難民の支援について

地域コミュニティには、地方自治体、NGO、学校など様々な関係者が存在する。難民との距離が近い関係者が、支援においてどのような役割を果たすべきか、考える必要がある。

関係者による支援をどのように調整するかが課題である。難民が問題を抱えている時に、どの機関に相談するかを明確にする必要がある。それには、官と民が協力をして支援を行うことが求められる。

ボランティアと専門家が協力をすることも、大変重要である。ボランティアと専門家は、いずれも不可欠な存在である。いずれかが欠けると、支援が不十分になってしまう。

#### ○日本の難民政策について

第三国定住において重要なのは、政策の柔軟性である。1年、2年と続けるうちに課題が明らかになってくる。その際に、課題を改善するための柔軟さが必要である。

日本には難民を受け入れてきた歴史がある。インドシナ難民の受け入れやコミュニティにおける多文化共生などの経験から学べることは多い。

第三国定住が、国内政策においてどのような位置づけにあるかを考える必要がある。米国では、再定住政策が外交政策の重要な要素として捉えられている。



## 質疑応答

### フラワーズ:

第三国定住において、もっとも効果的な受け入れ方法は何か。多文化共生における難民受け入れの役割は何か。自治体はどのような方法で地域コミュニティの支援を得るべきか。地域における統合の最も重要な要素とは何か。

### アルカル:

日本は、インドシナ難民をはじめとして、長い難民受け入れの歴史がある。インドシナ難民の支援に関わってきたアジア福祉教育財団難民事業本部（RHQ）のみならず、様々な NGO が幅広い分野の経験を持っている。

日本の第三国定住プログラムで受け入れられる難民は、特定の国の特定の民族である。そのため、米国のように様々な国々から難民を受け入れている国と比較すると、準備を行うことはさほど難しくはないはずである。

私の個人的な意見としては、試験的に地方に住ませる必要はなく、新宿やその近辺で生活すべきではないかと考えている。もっとも、居住場所の最終的な決定は難民に委ねるべきだ。

### キャリー:

重要なのは、難民が就労し、経済的に自立していることである。これによって、他の生活要素も自然と満たされる。

様々な関係者が支援をするとともに、それらの支援活動の調整を行うことが必要である。米国では支援内容が重複しないよう、協議会が調整を行っている。限りある資源を持続的に使うために、これは大変重要なことである。



### フォード:

難民が新宿のビルマ人コミュニティに混じるべきではないという声も聞こえる。しかし、私は新宿に住むことに肯定的である。コミュニティを通じて生活に役立つ情報を得たり、就労するためのきっかけづくりができると思う。

日本の第三国定住は、パイロット事業のため、3年後にその結果が評価されることになるが、3年間で成功を収めることは極めて困難である。この期間で事業を評価するにはあまりにも短すぎる。

### 石川:

ケースマネジメントが再定住成功の鍵である。合宿形式で研修が進むが、その後地域に定住する際にギャップが発生しないよう、一貫したケースマネジメントの視点が必要である。

100 カ国以上の人々が住む新宿区のようなコミュニティが集まる地域を参考とし、日本人も難

民との交流を深めることが重要である。

地方が果たすべき役割も大きい。米国では連邦政府の手当てが豊富である。日本も地方自治体の理解と国のサポートが必要である。

**セン・ブ：**

自分の経験から言うと、日本に慣れるまでは、日本語が理解できないことが辛かった。

日本にいるカレン民族のコミュニティや自分たちのような難民コミュニティ、NGO・NPO、政府が一緒になってサポートしていくべきである。



難民コミュニティが存在している地域ではなく、別の都市や地方に住むことを望む難民もいる。例えば、故郷に似ている田舎に住みたい人もいるかもしれない。この点についてもサポートしていただきたい。

**フラワーズ：**

差別や偏見の対策として、米国ではどのようなプログラムを実施しているか。

**フォード：**

ほとんどの難民が国際的な都市であるボルティモアやワシントン D.C. に定住しており、集団的な差別についてはあまり聞かない。難民の多くが市民団体や教会によって支援を受けている。

**キャリー：**

米国全般についてお答えすると、メキシコとの国境沿いで、移民や難民に反対する差別がある。このような地域では、NGO や市民団体が、難民に対する理解を深めるための取り組みを行っている。例えば、警察の中に支援者がいて、警察内や外部の公的機関において難民に関する情報提供などを行っている。

**フォード：**

差別という程ではないが、学校では問題が起きていた。米国の黒人の子どもが、アフリカ出身の子どもを野蛮であると考えたり、難民がいじめられたりするなど、問題となったことがある。このような問題を解決するため、地域住民と警察が協力して取り組んできた。

**フラワーズ：**

どの国から難民を受け入れるかということを誰が決定しているのか。また、難民受け入れが米国の外交政策に対してどのような影響を与えているか。

**アルカル：**

政府、行政、NGO による協議のもと、受け入れる難民を決定している。その際、UNHCR が助言をし、どの地域が最も人道支援を必要としているかが考慮される。さらに、一つの地域の難民を受け入れることが、全体にどのような影響を与えるかも考慮される。米国は、日本と同様に良くも悪くも他の国の対外政策に強い影響を与えるため、リーダーシップを発揮する必要がある。

**フラワーズ:**

セン・ブさんは、日本でどのように生計を立てているのか。

**セン・ブ:**

来日して今年で 18 年経つ。夫は来日してから焼肉店で働いていたため、2 年前に夫と焼肉店を開業し、現在二人で経営している。

**フラワーズ:**

一般市民が難民問題について果たせる役割は何か。

**石川:**

難民の受け入れが進むにつれて、難民が身近で生活する確率は高くなる。難民は一生懸命地域に溶け込もうと挨拶して声をかける人が多い。しかし、無視をされてしまったり、驚かれてしまったりして、落ち込んでしまうことがある。挨拶など基本的なコミュニケーションから始めることが大変重要である。

**フラワーズ:**

アフリカ人の難民が第三国定住のプログラムで日本に受け入れられる予定はないか。

**アルカル:**

アフリカ人の難民については、認定者の数が増えれば第三国定住による受け入れが少しずつ実施される可能性もあると思う。

第三国定住が制度として確立し、まずはアジア地域の難民を中心に受け入れ、徐々に国籍の広がりを見せることを願っている。受け入れ数が数年間 100 人程度で推移し、最終的に年間で 500 人程度まで増えるのが理想だ。



**ペトリス:**

精神的な病気を患っている難民に対して、どのような支援を行うべきか。また、アートセラピーは、精神的な問題への対処のみならず、地域への統合のための役割を果たすことができないか。

**キャリー:**

難民の中には、心理社会的な治療が必要な人たちもいる。私たちは、心理社会的な治療の必要性を政府に対して主張してきた。まだ広がりには限定的であるが、米国全土に広がることを願っている。

先日アートセラピーを行ったところ、参加した子どもの学校の成績が良くなり、学校に馴染むことができるようになった。たった 2 週間で結果が出たことに大変驚いている。日本でも導入できるといいと思う。

**フラワーズ:**

日本が受け入れる第三国定住難民はどのように選定したのか。

**アルカル:**

まず、UNHCR による選定基準が考慮される。さらに、政府による基準も考慮される。また、多くのケースの場合、この2つの基準とは別に、「政府として求める人」のリストも存在する。日本での第三国定住にあたっては、内閣官房、外務省、法務省などとともに、1 年半話し合いを続けた。

**フラワーズ:**

セン・ブさんは、難民として逃れるとき、なぜ日本を選んだのか。

**セン・ブ:**

ビルマでは身の危険を感じていたため、すぐに逃げる必要があり、国を選ぶ余裕はなかった。最初は隣国のタイに逃れたが、長く暮らすことはできなかった。親戚がドイツに住んでいたため、その後ドイツに逃れたが、民主化活動をどうしてもしたいという想いがあったため、日本へ来た。

他の難民の例では、国を選ぶことができず、ブローカーに紹介された国に急いで逃れるというケースが多い。

**フラワーズ:**

第三国定住について、情報が開示されていないことが問題となっているが、成功させるためにどのように透明性を確保すべきか。

**石川:**

今回の第三国定住のプログラムにおいて、なかなか議論がオープンにならなかったことは残念。ただ、政府が情報を与えてくれなかったと諦めるのではなく、NGO として、政府側が持っている情報をもっと求めるべきであった。これから第三国定住が始まっていくにあたり、議論が開かれるよう努力していきたい。



# 参 考 資 料

## 発表資料

- ・マーティンフォード氏  
「米国における難民の定住支援～メリーランド州の官民協働の取り組み～」
- ・井口 泰氏  
「第三国定住による難民受け入れの展望～国と地域・自治体の役割～」
- ・ダニエル・アルカル氏  
「恒久的解決のための UNHCR の任務」
- ・ロバート・キャリー氏  
「米国における再定住プログラム」
- ・石川 えり氏  
「難民が自立するために～NGO の視点から～」

## 日本の難民制度と第三国定住

- ・ 難民の定義
- ・ 日本の難民認定制度
- ・ 第三国定住による難民受け入れ
- ・ 政府発表資料  
内閣官房「第三国定住による難民の受入れに関する  
パイロットケースの実施について」  
内閣官房「第三国定住による難民の受入れに関する  
パイロットケース実施の具体的措置について」

## 米国における難民の再定住の流れ

## 団体概要

- ・ 国際救済委員会 (IRC)
- ・ 難民支援協会 (JAR)



「米国における難民の定住支援～メリーランド州の官民共同の取り組み～」

マーティン・フォード

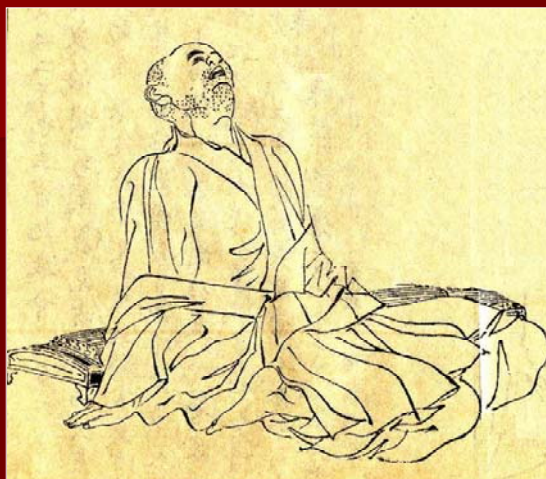
メリーランド州人材開発局 難民事務所 副所長・博士

難民のための効果的  
パートナーシップの構築

Building Effective Partnerships  
for Refugees

メリーランド州への再定住の概要

An Overview of Resettlement in  
the State of Maryland



鴨 長明(菊池容斎・画、明治時代)

*Kamo no Chomei (by Kikuchi Yosai, c. 1155–1216)*

## 米国への難民再定住 Refugee Resettlement in the U.S.

- 連邦政府からの公的資金  
Public funding from the Federal Government.
- 州政府機関による管理  
Administered through State Government Agencies
- 非営利の再定住支援団体による民間資金の調達及びボランティアの募集  
Non-profit resettlement agencies raise private funds and recruit volunteers.

## 難民再定住 Refugee Resettlement 官と民のパートナーシップ A Public-Private Partnership

- メリーランド難民事務所は、難民再定住事務所からの資金提供によって、難民のための「調整サービス」を管理している。

MORA is funded by the Office of Refugee Resettlement to administer 'adjustment services' for refugees

- メリーランド難民事務所は、難民へ直接的なサービスを提供している民間の非営利組織と連携しながら活動している。

MORA works in partnership with private, non-profit agencies who provide direct services.

## メリーランド州:「アメリカの縮図」 Maryland: "America in Miniature"



中規模の州:人口は全国で19番目に多い  
A Mid-Sized State: 19<sup>th</sup> in population

570万人 13%が外国出身  
5.7 million people 13% foreign-born

## 難民支援団体 National VOLAGs

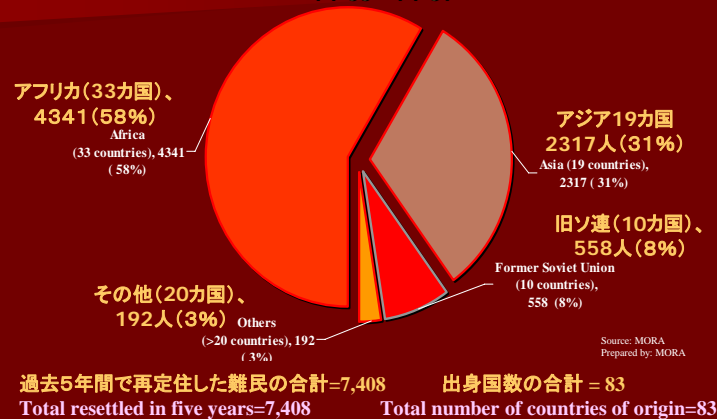


## メリーランドへ再定住した難民

Refugees resettled in Maryland

2005-2009年度

FY 05 – FY 09



## ワンストップ 再定住

One-stop Resettlement



1998年に設立されたボルチモア難民支援センター(BRC)

The Baltimore Resettlement Center founded in 1998



## BRC 難民支援センターのパートナー BRC Resettlement Partners

- ボルチモア市コミュニティ・カレッジ  
Baltimore City Community College
- ボルチモア市 社会福祉部  
Baltimore City Dept. of Social Services
- ボルチモア医療システムズ  
Baltimore Medical Systems
- 国際救済委員会(IRC)  
International Rescue Committee
- ルーテル社会サービス  
Lutheran Social Services
- Americorps
- アメリカ赤十字  
American Red Cross
- ユダヤファミリーサービス  
Jewish Family Services
- オープン・ソサエティ財団  
Open Society Institute
- その他  
Occasional Others

## 社会保障部門 Department of Social Services



- 食料配給券  
Food Stamps
- 医療支援  
Medical Assistance
- 金銭的支援  
Cash Assistance

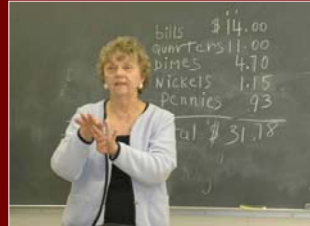
## オリエンテーション&家族自立計画 Orientation and the Family Self-Sufficiency Plan



## 言語が重要 Language Is Key



- 集中的 Intensive
- 会話中心 Conversational
- 実用的 Practical
- 職場志向 Workplace Oriented
- プロフェッショナル Professional



## ボランティアは重要な役割を担う Volunteers Play Important Role



家に引きこもりがちな女性たちが語学を学ぶ  
Homebound Women Learn Language

## 就労サービス： 「仕事の世界」アメリカへようこそ Employment Services: Welcome to the American "World of Work"



**オリエンテーションは相互的でなければならない**  
**Orientation Must Be Two-Way**



**全員が働ける訳ではない**  
**Not All Are Employable**



**健康ではない人もいる**  
**Not All Are Healthy**



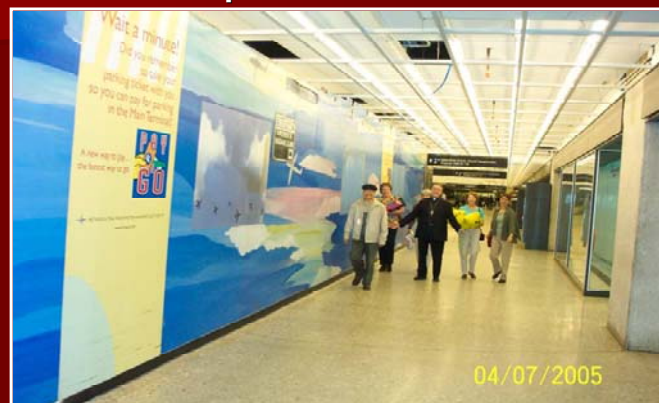
## 地域社会の支援は極めて重要 Community Support Is Essential



## スイス人に感謝の意を表すダライ・ラマ Dalai Lama Thanks Swiss



## 出迎え Reception & Placement





## 基本的ニーズのサポート R&P First Things First



- 到着直後の住居  
Initial Housing
- 必要最低限の家具  
Essential Furnishings
- 食料又は食料購入の為の手当て  
Food or Food Allowance
- 季節に適した衣類  
Seasonal Clothing

## 優先事項 Priorities



基本的ニーズは優先的に  
満たさなければならない  
(Basic Needs Must  
Be Met First)



## 社会保障 Social Security Administration



## 就学 School Enrollment



## 定住計画 Resettlement Plan



日本の関係者との意見交換を歓迎しています。  
Communication with Japanese Colleagues is  
Sincerely Welcomed

連絡先 Contact

米国メリーランド州 人材開発局 難民事務局所 副所長  
Associate Director Maryland Office for Refugees & Asylees  
マーティン・フォード  
Martin Ford  
[mford@dhr.state.md.us](mailto:mford@dhr.state.md.us)  
<http://www.dhr.state.md.us/mora>

基調講演発表資料

「第三国定住による難民受け入れの展望～国と地域・自治体の役割～」

井口 泰

関西学院大学 経済学部 教授

「第三国定住」による  
難民受け入れの展望  
— 国と地域・自治体の役割 —

2010年7月3日

国際シンポジウム

「変わる日本の難民受け入れと地域社会」

於：東京大学駒場キャンパス

関西学院大学

少子経済研究センター長

外国人集住都市会議アドバイザー

井口 泰

1 はじめに—再定住難民  
受け入れを前に—

わが国では、難民受け入れの議論は、外国人政策の議論とは完全に切り離して行われてきた。

その背景には、東アジアにおいて、難民受け入れの基準を緩和したという情報が流れると、大量の難民申請者の流入を招きかねないという懸念もあった。

欧州の状況から、難民受入制度が、政治的・宗教的な迫害ではなく、経済的理由により発生した難民により濫用されることへの懸念もふくらんでいた。

こうして、長年、難民認定数は、インドシナ難民の1万1千人を除けば、非常に少なく、難民認定申請者に対する支援措置も抑制されてきた。

しかし、近年、外国人政策の改革の議論で、国の出入国管理政策と並んで、地域・自治体レベルの統合政策(これを、内閣府は「定住外国人対策」、関係自治体は「多文化共生政策」と呼んでいる)を強化する動きが進展するにつれ、外国人政策一般と難民受入れ政策において、共通の制度的インフラを形成することで、地域・自治体レベルで持続的な取組を推進する可能性が開けつつある。

国際社会のなかにあって、わが国においては、難民受入れの責任を分担すべきだという意識は、依然として強くない。

しかし、近年、同じアジアのなかで、ミャンマーの軍事政権下の人権侵害に関する一般市民の認識が強まってきた。

- したがって、地域・自治体レベルでも、人権侵害のないアジアをどうやって実現するのかという問題認識をもって、地域における難民自身と受入れと社会の双方
- 向の持続的な努力を促進する施策を展開することが、不可欠と考える。
- 実際、地域・自治体は、難民受入れの経験やその抱える問題にもっと関心を払うことによって、統合政策における国と自治体の役割分担や持続的な支援の在り方に関し、多くの教訓を得ることができる。
- そこで、近年のわが国における外国人政策の改革の進展が、同時に、難民受入れにとっても必要な制度的インフラ及び地域における受入れ体制の整備につながる点に着目し、今後の課題を考える

## 2 わが国の難民受入れの実績と課題

わが国は、1979年、インドシナ難民の受入れを開始し、1981年には、難民条約(1951)及び難民議定書(1967)に加入した。

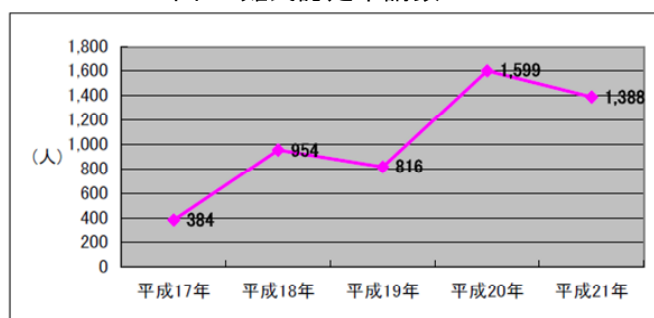
前者の場合、国連決議に基づく政策難民と言われ、2006年に完全に終結するまで、難民家族の受入れを含め、ほぼ1万1000人に達した。

後者の場合、条約難民と言われ、出入国管理及び難民認定法に基づき個々に認定が行われる。審査中は、在留資格を有しない場合には就労が許可されず、政府からの生活支援金も4ヶ月に制限されるなど申請者の負担は大きく、認定者数は、毎年二桁におさえられてきた(図1・2)。



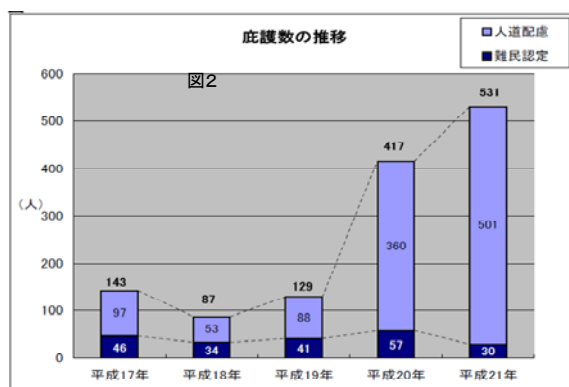
- ・ 注目すべきことは、軍事政権下ミャンマーからの難民問題に関する世論の変化を背景に、2005年に、人道配慮による在留許可の手続きを退去強制手続きから独立させる法改正が実現したことである。その結果、難民認定を受けられなくても、人道配慮により「特定活動」の在留資格を得て就労可能となる者は急速に増加した(図2)。
- ・ こうしたなかで、2009年12月の閣議決定で、アジア地域における難民問題に対処するため、第三国定住による難民受入れを、2011年度から、パイロットケースとして実施することになった。
- ・ ここで、第三国定住とは、難民キャンプなどで一時的庇護を受けた難民を、庇護を受けた国から新たに受入れに合意した第三国へ移動させることを言う。

図1 難民認定申請数



注) 平成21年の申請者の国籍は、47か国にわたり、主な国籍は、ミャンマー568人、スリランカ234人、トルコ94人、パキスタン92人、インド59人となっている。

資料: 法務省入国管理局



注) 平成21年の認定者の国籍は、8か国にわたり、主な国籍は、ミャンマー18人、イラン及びアフガニスタンがそれぞれ3人となっている。また、庇護を与えた者の国籍は、19か国にわたり、うちミャンマーが478人で全体の約90パーセントを占める。

資料: 法務省入国管理局

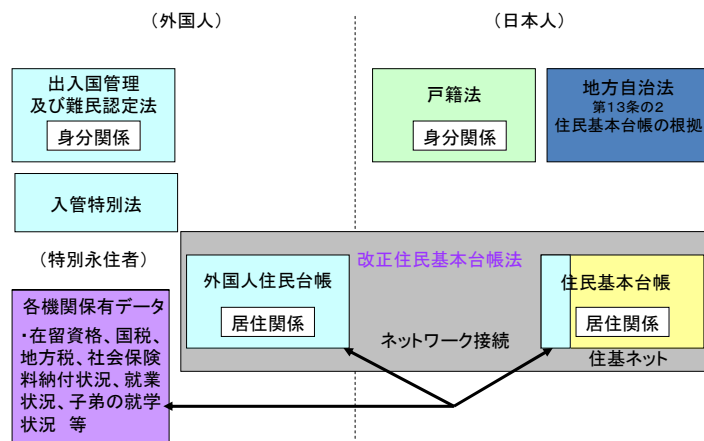
- 当該難民は、移動先の第三国で、庇護又は長期的な滞在の権利を得る。これは、難民問題に関する負担を国際社会で分担する上で、国連難民高等弁務官事務所が受入れを推奨してきたものである。
- 従来、わが国では、難民受入れの議論は、外国人政策の議論とは切り離して行われるのが常であった。しかし、難民の日本社会への円滑な適応を進めるには、**国の受入れ支援が終了した後、受入れ地域が連続的に支援を行える仕組みの構築が不可欠であり、特に、外国人の日本語学習の機会を保障する制度的なインフラの整備が、今後の難民受入れの展開にとって重要な役割を果たし得るであろう。**

### 3 日本の外国人政策の改革をめぐる現状

わが国では、**国内の地域・自治体レベル**では外国人の定住化が進行し、**東アジアという広域レベル**でも、経済統合の進展とともに人の移動の増加に直面している。これに対し、**国レベルの外国人政策**が、こうした変化に十分に適応できないという構造的課題を抱えてきた。

- しかし、**外国人集住都市会議(別紙参照)**を中心とする自治体からの強い要望などを背景に、2006年以降の規制改革の結果、2009年夏には、入管法及び住民基本台帳法等の改正が実現し、地域における**外国人住民の権利の尊重と義務の履行を確保するための制度的インフラ構築**が進みはじめた。

#### 図 新しい在留管理システムのイメージ



- それでも、近年、国レベルの外国人政策への関心は、テロ対策や犯罪対策などに向かいがちであった。  
政府が、定住外国人のための制度的インフラ整備に関心を持ったのは、最近のことに過ぎない。  
2009年9月に成立した民主党政権下では、定住外国人政策について明白な方針は明記されず、外国人の地方参政権をめぐる議論が、世論を二分するなど、外国人政策の進展にとってはやや不幸な結果をもたらしている。
- 欧州諸国では、外国人政策は、「出入国管理政策」と並び、「社会統合政策」(日本では、「定住外国人政策」(内閣府)又は「多文化共生政策」(自治体)と呼ばれる)を第二の柱として強化されつつある。  
ところが、日本では、現時点で「社会統合政策」は制度的に十分に確立されたとは言えない。

ただし、2008年秋以降の世界経済危機の結果、緊急対策として、外国人雇用対策や外国人の子どもたちに対する対策が強化された。危機を契機に導入されたこれら施策が、恒常的な制度に転換できるかどうかも、当面の重要な課題となっている。

2010年7月現在、外国人集住都市会議は、現時点の最重要な政策課題として、外国人への日本語学習機会の保障を掲げて、政府への要求を強めようとしている。そこでは、地域において、外国人の「権利の尊重と義務の遂行」を確保するため、「共生言語」としての日本語の学習機会を外国人住民に保障する制度を設計するよう求めている。

こうした動きが、従来、全く無関係だった国の「難民政策」と自治体の「社会統合政策」を、地域で協働させる新たな展望を開くことになるかもしれない。

## 4 過去の難民等の受入に関する政府施策

### (1) インドシナ難民受入れの教訓

前述のように、日本政府は、難民受入に関しては、非常に厳しいスタンスを維持しているが、1979年から2006年まで、インドシナ難民を1万1000人程度受入れた。

インドシナ難民の受入れに伴い、国は、兵庫県姫路市と神奈川県大和市の定住促進センターに加え、長崎県大村市のレセプションセンター、それに、東京都品川区の国際救援センターを開設した。いずれの施設も、6ヶ月間、日本語教育と職業適応訓練を行い、周辺地域に定住する難民への難民相談員を配置するものであった。インドシナ難民の受入事業は、1996年に基本事業が終了し、その後は国際救援センターが家族呼び寄せを継続したが、2006年3月に終了した。

日本のインドシナ難民受入れの地域における問題は、国による半年間の集中的な施設処遇だけでは、必ずしも、難民の自立的な生活が実現できない点にあった。日本語講習は、生活に必要な最低限を満たせても、多くの場合、就労に必要な水準までを習得するには至らなかった。国の措置が終了したあと、居住する自治体において、継続的かつ効果的に日本語能力を高める支援が行われたとは言い難い。

日本語の難易度を考慮すると、半年間の日本語講習を前提とする職業訓練だけでは、多くのインドシナ難民は、低熟練で低賃金の仕事につくことがやっとであった。

調査結果による限り、難民相談員のサポートも十分に機能していなかった。

難民の子どもたちは、高校を卒業できるかどうか、大きな分かれ目になってきた。高校を卒業できない場合は、一生不安定な生活を余儀なくされる。地域における子どもたちへの支援がなければ、第2世代は、日本社会の底辺に落ちていくことにならざるを得ない。

家族呼び寄せにおいて問題が深刻化した場合もある。年齢の高い成人家族が来日し、日本語という難解な言語を習得するのは容易なことではなかった。日本語能力の不足から、失業状態が長期化し、あるいは、健康を損ねて無業化し、生活保護に依存するケースが増えた。また、目に見えない壁又は差別に直面し、メンタルな問題を抱える者が決して少なくなかった。

これらのことを踏まえると、国と地域・自治体の分担と協力により、支援が継続的に行われる制度的インフラは、難民受入れにおいて不可欠と考えられる。

## (2) 中国残留日本人孤児の受入れの教訓

ここで、難民受入れではないが、わが国が進めてきたもう一つの外国人の定住化政策に注目すべきである。

1981年から2006年まで、日本政府は、2万2千人以上の残留孤児と家族を中国から永住帰国させた。人数的には、インドシナ難民を大きく上回る。孤児自身は2500人位だが、配偶者や未成年の子どもなども、国費で帰国した。さらに、呼び寄せ家族は、国費帰国者の4～5倍に達した。

- 日本語や生活習慣の研修は、帰国後に、埼玉県と大阪府に設置された帰国者定住促進センターで、当初6ヶ月間行われ、その後、全国主要12都市に設けた中国帰国者自立センターで8ヶ月の研修が実施された。

それでも、孤児の多くは帰国時に40歳を超えていたため、日常の会話レベルを超えることはできなかった。

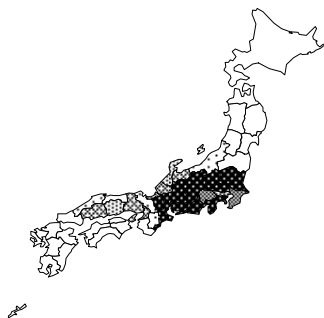
その結果、孤児の多くが就労できたのは、いわゆる3K職場だったとされる。雇用と所得の不安定が、老後の不安定を増幅した。既に、孤児世帯の生活保護率は6割に達した。

このように、受け入れた人々の年齢の高いこともあって、受入れ時点の国の支援を若干強めた程度では、社会への統合は非常に困難で、最終的には、多くの者を、生活保護に依存せざるをえない状態に追い込んでしまった。

## 5 最優先課題：日本語学習の制度的インフラと継続的支援体制の構築

- 2008年末の外国人登録によれば、わが国に在留する外国人は221万人に達し、年々4万人程度の者が一般永住の権利を得て、特別永住者と併せると、91万人に達する。また、就労する外国人は、特別永住者を除いても、99万人に達したと推定される。(表)
- こうしたなかで、南米日系人などを中心に、外国人の集住現象がみられる諸都市は、2001年から「外国人集住都市会議」(Alliance of Cities with High Density of Foreign Citizens)』を結成し、地域・自治体から、国の外国人政策の改革への要求を強めてきた。

参考図 北関東・中部地方への集中傾向が続くブラジル人(2008年)  
在留統計



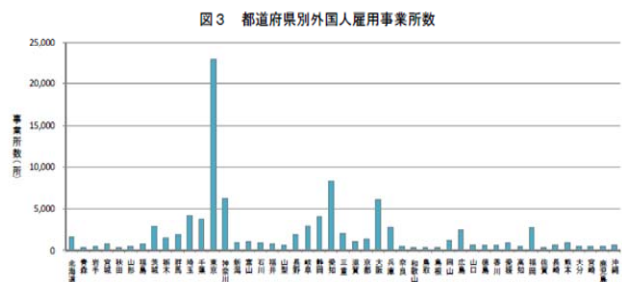
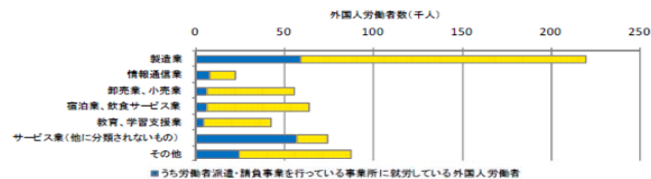


図7-2 労働者派遣・請負事業を行っている事業所に就労している外国人労働者の産業別状況



参考表 1990年以降の外国人労働者数(特別永住者を除く)の推移  
(改定推計)

	1990	1995	2000	2005 (7)	2006 (7)	2007 (7)	2008 (7)
就労目的の在留 資格保持者	67,983	125,726	154,748	180,465	171,781	193,785	211,535
技能実習生など (1)	3,260	6,558	29,749	87,324	97,476	104,488	121,863
留学就学生の資格外活動 (2)	10,935	32,366	59,435	96,959	103,595	104,671	99,485
日系人労働者 (3)	71,803	193,748	220,844	239,259	241,325	239,409	229,569
不法就労							
不法残留者 (4)	106,497	284,744	271,048	219,418	207,299	193,745	170,839
資格外活動者	-	-	-	-	-	-	-
一般永住者 (5)	-	17,412	39,154	113,899	128,441	143,184	160,212
合計 (6)	260,000 + α	660,000 + α	770,000 + α	930,000 + α	940,000+ α	970,000 + α	990,000 + α

出所：厚生労働省推計及び筆者推計。注）（１）は特定活動の在留資格を有する者。（２）（３）（５）は筆者の推計値。（４）は原則として前年末の不法残留者数。（７）は筆者の推計値。

会員都市データ

都市名	面積(k㎡)	総人口(人)	外国人登録者数(人)	外国人割合(%)	登録者国籍1位 登録者数(人)	同2位 登録者数(人)	同3位 登録者数(人)
伊勢崎市	139.33	210,957	11,137	5.3	ブラジル 4,482	ペルー 2,626	フィリピン 1,068
太田市	175.66	219,789	7,753	3.5	ブラジル 3,384	フィリピン 1,085	中国 789
大泉町	17.73	41,286	6,361	15.4	ブラジル 4,622	ペルー 840	フィリピン 181
上田市	552.00	163,809	4,227	2.6	ブラジル 1,408	中国 1,068	ペルー 371
飯田市	658.76	107,921	2,549	2.4	中国 1,088	ブラジル 769	フィリピン 420
大垣市	206.52	164,680	5,721	3.5	ブラジル 3,327	中国 1,254	韓国・朝鮮 422
美濃加茂市	74.81	55,219	5,193	9.4	ブラジル 2,970	フィリピン 1,451	中国 443
可児市	87.60	101,620	5,988	5.9	ブラジル 3,733	フィリピン 1,458	中国 320
浜松市	1,558.04	820,971	28,525	3.5	ブラジル 14,959	中国 3,242	フィリピン 3,081
富士市	245.02	261,573	5,050	1.9	ブラジル 1,882	中国 956	フィリピン 665
磐田市	164.08	174,945	8,027	4.6	ブラジル 5,711	中国 722	フィリピン 706
掛川市	265.63	119,933	4,484	3.7	ブラジル 2,828	フィリピン 637	中国 374
袋井市	108.56	86,909	3,658	4.2	ブラジル 2,456	中国 495	フィリピン 223



湖西市	86.65	62,784	3,710	5.9	ブラジル	ペルー	中国・フィリピン
					2,173	562	244
菊川市	94.24	49,112	3,590	7.3	ブラジル	フィリピン	中国
					2,632	356	282
豊橋市	261.35	382,491	17,360	4.5	ブラジル	フィリピン	韓国・朝鮮
					9,922	1,855	1,744
豊田市	918.47	422,960	15,130	3.6	ブラジル	中国	韓国・朝鮮
					6,911	2,995	1,508
小牧市	62.82	153,371	8,518	5.6	ブラジル	ペルー	中国
					4,110	915	1,130
知立市	16.34	69,382	4,278	6.2	ブラジル	フィリピン	中国
					2,944	377	359
津市	710.81	289,703	8,410	2.9	ブラジル	中国	フィリピン
					3,247	2,034	867
四日市市	205.53	313,890	8,939	2.8	ブラジル	韓国・朝鮮	中国
					3,319	2,059	1,530
鈴鹿市	194.67	202,999	8,914	4.4	ブラジル	ペルー	中国
					4,073	1,535	1,106
亀山市	190.91	50,404	2,690	5.3	ブラジル	フィリピン	中国
					1,379	453	366
伊賀市	558.17	100,688	4,848	4.8	ブラジル	中国	ペルー
					2,616	935	457
長浜市	660.79	126,039	3,945	3.1	ブラジル	中国	ペルー
					2,478	485	322
甲賀市	481.69	94,947	2,820	3.0	ブラジル	中国	ペルー
					1,347	490	321
湖南市	70.49	55,368	2,474	4.5	ブラジル	韓国・朝鮮	ペルー
					1,362	367	319
総社市	212.00	67,439	1,022	1.5	ブラジル	中国	韓国・朝鮮
					451	308	77

基年日：2010年4月1日

そこでは、「日本人と外国人がお互いの文化や価値観に関する理解を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした社会(多文化共生社会)」を実現することを目標としてきた。

ここでいう権利の尊重と義務の履行を確保するための「制度的なインフラ」を形成することが、当面の外国人政策の最重要な課題となっている。

2009年7月の入管法及び住民基本台帳法の改正は、在日韓国・朝鮮人の管理を目的としていた外国人登録法を廃止し、住民基本台帳に外国人台帳制度を創設することなどが含まれている。これが、地域において外国人の権利の尊重と義務の遂行を確保するための基盤となる「制度的インフラ」整備の第一歩と位置づけられる。

- そして2010年には、日本語学習機会の保障のための制度インフラの整備により、世界経済危機の影響を受けた地域コミュニティを再生させていくことが重要課題として、現在、新たな制度の構想を具体化しつつある。
- そこでは、欧州諸国の様々な社会統合政策の経験も参考にしながら、以下のような要素を取り込んだ制度的インフラを提案し、国と自治体が協力・分担しながら、実施する体制づくりを目指し、本年11月に予定される「外国人集住都市会議」(首長会議)で、新たな制度の構想を示すことになろう。

具体的には、

- ①日本語能力標準の設定、
- ②日本語能力判定テスト及び日本語能力認証システムの設定、
- ③日本語教員の及び日本語教育実施機関の認定基準の導入、
- ④日本語教育の標準コース(複数)及び標準授業時間の設定、
- ⑤日本語講習受講者の範囲及び能力の設定、
- ⑥入管法に基づく受講指示制度の導入、
- ⑦日本語講習受講データ登録システムの導入、
- ⑧講習指示に伴う企業の受講支援義務の導入、
- ⑨オリエンテーション講座の導入、
- ⑩外国人日本語講習に関する特別交付金の創設を、パッケージとして制度的に実現していくことが検討されている。

- ・ こうした制度的インフラの整備により、地域における国と自治体の分担及び協力関係を明確化したうえ、地域における外国人市民に対する持続的支援体制を具体化する必要がある。
- ・ 例えば、豊田市の国際化ビジョンにおいては、外国人市民と豊田市の間で、「豊田市民契約」(仮称)を締結し、相互の権利と義務を明確にしながら、外国人市民に対する計画的かつ持続的な支援を進めることを提案した。そこでは、国と自治体にNPOが加わって外国人市民に対して個別的な支援を行う一方、外国人本人の積極的な参加を求めることになる。
- ・ その際、愛知県や群馬県、それに自治体国際化協会などの養成している多文化マネジャーなどの人材について、南米日系人支援に限定せず、技能実習生の権利救済、あるいは難民の定住支援を含め、人材養成と認定を進め、継続的な支援のために活用することが真剣に検討されるべきである。

- ・ このような生活、就労及び就学に必要な日本語学習機会を保障する仕組みを国の制度として実現し、国と自治体及びNPOなどが協力して推進する体制を築くことにより、再定住難民の円滑な受入れのための新たな基盤が日本各地に同時に形成されていくものと期待している。

## 6 結論

- 近年の外国人政策改革のイニシアチブは、ニューカマーと呼ばれる外国人を受入れながら、地域の経済社会の活性化を図ってきた諸都市の力によるところが大きい。
- ただし、外国人集住都市会議は、南米日系人を念頭とした取組を強化し、政府に対する要求を強めてきたのであって、そこには、地域によっては増加が著しい技能実習生を視野に入れたものとはいえない。ましてや、再定住難民の受入れのための地域・自治体レベルでの取り組みを具体化するものでもない。
- しかし、これら諸都市ばかりでなく、外国人を多数受入れてきたその他の都市においても、外国人の日本語学習のための施設、人材や教材を含めたインフラが形成されつつある。  
日本語能力標準、能力の判断基準もばらばらな現状を改め、外国人が目標を持って日本語を習得でき、それを地域・自治体が継続的に支援する仕組みを、国が制度化して財政及び人材面で支援すると確固たる基盤を確立することが必要である。

- 再定住難民を受け入れるにあたって、こうしたわが国における社会統合政策の進展と併せ、従来の難民定住の仕組の欠陥と不備を克服し、難民受入れにおいても、わが国が、国際社会において、より大きな責任を分担することが可能になる時代を早く迎えられようように希望する。
- そのためにも、国と地域・自治体の協力による生活・就労及び就学のための日本語学習の制度的インフラ整備を、国の優先度の高い政策課題として位置付けられることを強く期待している。
- 外国人政策の新たな展開を通じて、地域・自治体レベルの難民政策を進展させる上で大事なことは、それが単に国際社会における日本の貢献になることだけではない。
- 人権の守られるアジアをつくるという意識を共有し、地域・自治体レベルでは、難民を含めた外国人が社会の縁辺に落ちていくことのないよう、国と自治体の分担と連携の下に、持続的な取組を実現することであるだろう。

## 主要な参考文献


- 外国人集住都市会議(2009)『報告書おおた2009 多文化共生社会をめざして』  
法務省(2010)「平成21年における難民認定者数等について」  
IOM(2005)「日本におけるベトナム難民定住者(女性)についての適応調査」  
石川えり(2009)「難民政策の推移—NGOからみた10年間」『移民政策研究』No.1. pp55~70  
-井口 泰(2009)「改正入管法・住基法と外国人政策の展望」『ジュリスト』No. 1386, pp80~84  
-井口 泰(2009)「開かれた日本への制度設計—東アジア経済統合と循環移民構想—」『外交フォーラム』No. 250 pp52-57  
-井口 泰(2007)「動きはじめた外国人政策の改革—緊急の対応から世紀の構想へ」有斐閣編集『ジュリスト』No.13502008.2.15 pp2-14 ほか。  
-豊田市(2010)「とよた日本語学習システムガイドライン」(ウェブ公開)  
-豊田市(2007)「豊田市国際化有識者会議報告書」(ウェブ公開)

**ダニエル・アルカル**  
**国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所 首席法務官**



**恒久的解決のためのUNHCRの任務**  
2010年7月3日  
国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所  
首席法務官 ダニエル・アルカル

1




**恒久的解決のための  
UNHCRの任務  
包括的な取り組み**

自主帰還  
現地社会への統合 (定住)  
第三国定住

注: 各恒久的解決策に上下関係はない


2



## 基本原則 (Basic Principles)

- 第三国定住とは難民の「権利」ではない。しかし難民のための恒久的な解決策を探ることはUNHCRの事務所規程上の責務である
- 第三国定住受け入れは国家の義務ではない(第三国定住受け入れ国・枠は限られている/ 第三国定住へのアクセスも限られている)
- 第三国定住の基準と手続きは一貫性と透明性のある方法で運用されるべきである
- 受け入れ対象者の選別・受け入れ基準(の運用)は重要な意味を有する(その過程でUNHCRが中心的役割を果たす)


3



## 第三国定住の目的 (Objectives of Resettlement)

- 特定の保護ニーズを有する個人/家族を救済すること
- その他の恒久的解決策がない場合、または他の解決策に並行するかたちで難民に解決策を提供すること
- 負担/責任を分担すること
- 第三国定住がなされない難民も、間接的に保護上の利益が得られるようにすること

4



## 第三国定住プロセスの諸段階

(Stages in the Resettlement Process)

1. 第三国定住を検討する必要がある難民を識別する
2. 受け入れ基準への該当性/第三国定住の必要性を審査する: 難民申請内容、第三国定住受け入れ基準(e.g. 危険にさらされた女性)、その他の解決策の可能性、継続的な保護の必要性
3. 各書類と第三国定住申請書(RRF)の作成(申請書の提出にあたっては優先順位をつける)
4. 提出の決定(質の確保/監督/担当官/地域を管轄する事務所)

5



## 第三国定住プロセスの諸段階

(Stages in the Resettlement Process)

5. 第三国定住申請書 (RRF) を第三国定住先の国に提出(その国の基準、書類選考/国内選考を考慮すること)
6. 受け入れ国による決定(受け入れ許可/不許可/保留)
7. 出発前手続き(カウンセリング/医療)および移動
8. 第三国定住先への受け入れおよび現地社会への統合・定住



パネルディスカッション発表資料

ロバート・キャリー  
国際救済委員会(IRC) 定住・移民政策担当副代表

From Harm to Home

## FROM HARM TO HOME

(安心できるところへ)

### 米国における再定住プログラム US PROGRAMS

ロバート・キャリー  
国際救済委員会(IRC) 定住・移民政策担当副代表  
Robert Carey, Vice President  
Resettlement and Migration Policy  
International Rescue Committee

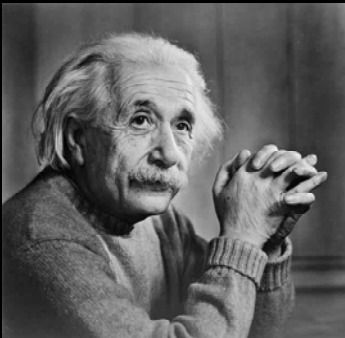
1



From Harm to Home


「世の中、何でも大きくすれば良い、複雑にすれば良い、もっと力強くすれば良いと考えることが多いが、むしろ、その逆(必要なものを必要な分だけ提供すること)に頭を使うことの方が大切だ」

"Any intelligent fool can make things bigger, more complex, and more violent.  
It takes a touch of genius — and a lot of courage — to move in the opposite direction."



アルベルト・アインシュタイン  
Albert Einstein

2



- 1940 – ヴァリアン・フライ  
Varian Fry
- 1956 – ハンガリー革命  
Hungarian Revolution
- 1960 – キューバ危機  
Cuban crisis
- 1976 – インドシナ難民  
Indochinese Refugees
- 1979 – アフガニスタン  
Afghanistan
- 1990's – バルカン危機  
Balkans
- 1990's – アフリカ紛争  
Africa



3



## IRC Today

国際救済委員会 (IRC) の概要

予算 = 30億ドル以上

Budget = \$300+ million

職員数 = 10,000人 (97% は現地スタッフ)

Staff = 10,000 (97% national)

受益者数 = 1600万人以上

Beneficiaries = over 16 million people

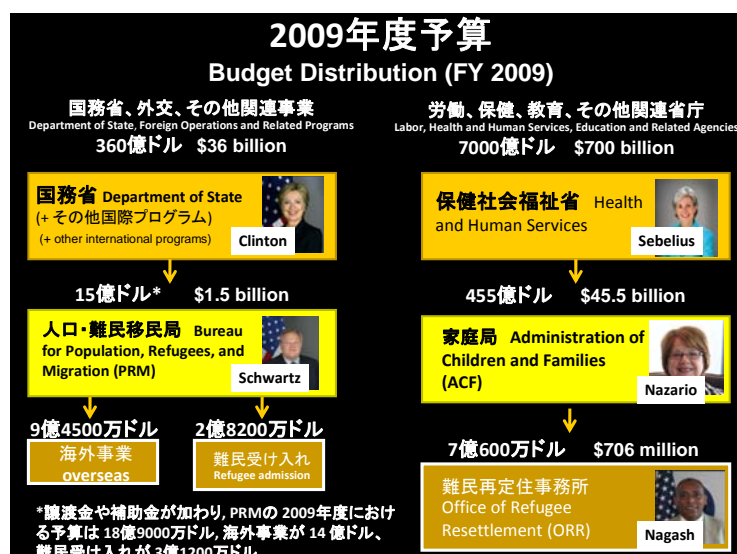
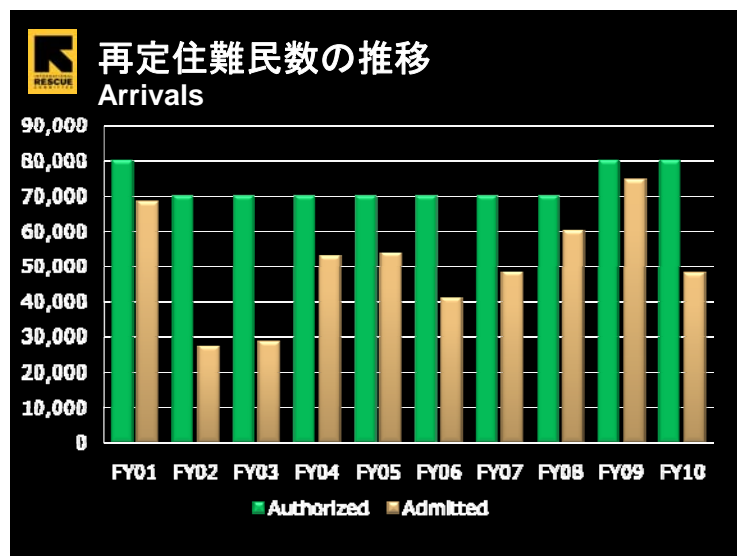
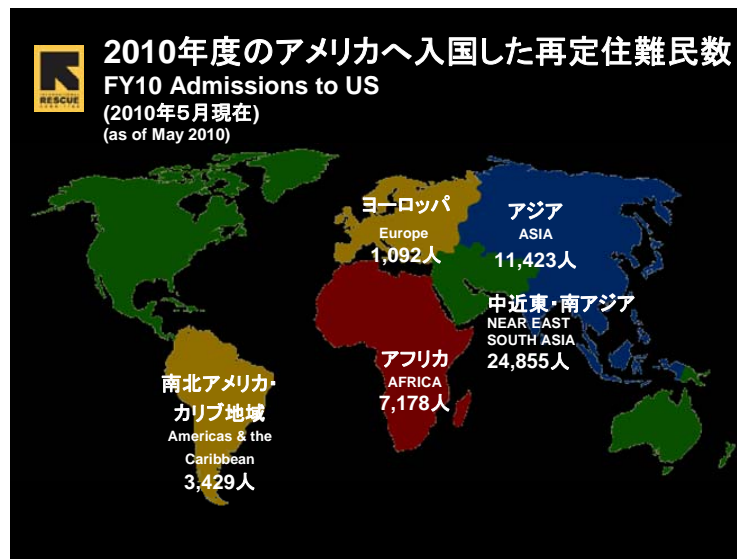


## IRCの使命

国際救済委員会(IRC)は、世界各地において、人道危機の被災者救済と復興支援を行っている。現在、40以上の国々とアメリカ国内22ヶ所の都市に拠点を持ち、難民、避難民、被災者が、安全に暮らし、尊厳を保持し、希望を持ってもらうため、**安心できるところへ導く活動**を行っている。

**The International Rescue Committee responds to the world's worst crises and helps people to survive and rebuild their lives. At work in over 40 countries and 22 U.S. cities to restore safety, dignity and hope, the IRC leads the way from harm to home.**







## 資金源 FUNDING

Federal Agency	2010年度予算 FY10 Funding	2011年度予算案 FY11 Administration Request	IRC提案 IRC Recommendation
Office of Refugee Resettlement/ Department of Health and Human Services 難民再定住事務所／保健社会福祉省	\$730.9 million 7億3090万ドル	\$877.6 million 8億7760万ドル	\$988 million 9億8800万ドル
Migration & Refugee Assistance/ State Department's Bureau of Population, Refugees, and Migration 移民・難民支援／ 人口、難民及び移民局	\$1.5 billion (appropriated) 150億ドル \$1.9 billion (available) 190億ドル	\$1.6 billion 160億ドル	\$2.3 billion 230億ドル



## 再定住プログラム実施拠点 US Programs



## アメリカの再定住プログラム: 新生活の始まり US Programs: A New Beginning



到着時支援  
Help on Arrival



自立支援  
Tools for  
Self-Reliance



社会統合支援  
Integration

**地域社会への参加** Community Engagement  
**地元の農村と市場** Local Farms and Markets




**地域社会への参加** Community Engagement  
**学校** Schools




**地域社会への参加** Community Engagement  
**中小企業** Small and Medium Enterprises





## 地域社会への参加 Community Engagement 入国後間もない時期の雇用 Early Employment



## 地域社会への参加 Community Engagement 家屋の購入 Home Purchases



## ヤギ牧場の事例 Goat Farmer





 **読み書きを学ぶシングルマザーの事例**  
Single Mother Learns to Read



 **政府への政策提言** Government Advocacy



**難民が、米国で成功するための機会を提供**  
Creating opportunities for refugees to thrive in America



524人の職員



2,700人のボランティア

**FROM SURVIVING TO THRIVING**  
生存から成功へ



石川 えり  
難民支援協会 事務局長

難民が自立するために  
～NGOの視点から～

2010年7月3日  
特定非営利活動法人 難民支援協会  
事務局長 石川 えり



難民支援協会についてー1

私たちは、日本の  
難民が、食べたり、  
寝たり、働いたりす  
る、そんな当たり  
前の生活を支援  
する団体です。





## 2. よりよい難民保護制度をつくるための調査、 情報収集および政策の提言



## 難民支援協会についてー2

- 活動概要
  - － 難民一人ひとりへの支援
    - ・ 法的支援: 手続きへのアドバイス、資料作成、弁護士との連携など
    - ・ 生活支援: 住居探し、病院への同行、一時的な生活支援金の支給など
  - － 広報・マーケティング
  - － 調査・政策提言
- 設立: 1999年7月
- 代表理事: 中村義幸(明治大学 理事)
- 2008年度収入: 78,594,995円
- 主な資金源: UNHCR、国際交流基金、民間財団、企業、個人等からの寄付

## 特徴1: 出身国での迫害経験

### 【例】

- ・地域の日本語教室で、同国人に自己紹介ができなかった少数民族出身者。
- ・政府関係者への不信感を持っている可能性。→警察、区役所等がこわい！？

## 特徴2: 異なる文化・伝統・宗教・習慣の中に置かれている。

### 【例】

- ・「お名前は？」ときいたら「はい」と返ってきた。
  - ・女性に質問しても夫が答える。
  - ・・・等々、日本人同士ではあまりないようなコミュニケーションがおこりうる。
- 自身の今までの「常識」をリセットして相手に向き合う必要性。

## 特徴3: 心理的リスク要因が高い。

- ・故郷での拷問による傷
- ・肉親との別離
- ・脱出時の飢え・渴きの経験

⇒これらはトラウマのリスク要因の一例であり、トラウマ等に苦しむ人たちも少なくない。

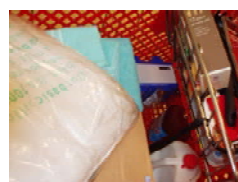


難民支援協会

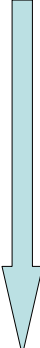
## 再定住の流れ

### 到着

- ・初動支援(1週間程度)  
第三国定住難民宿泊施設(都内)に入所＋オリエンテーション＋生活支援
- ・定住プログラム(6ヶ月)  
日本語教育、社会生活適応相談、職業相談・紹介、住居確保支援
- ・難民が希望する地域へ定住
  - 自立支援措置(施設退所直後)
  - 継続的定住支援
  - 地方自治体による住民相談
  - 難民支援民間団体と連携



## 自立へ向けての支援メニュー

- 
- トレーニング
    - 日本語教育・働くことへの準備
  - 情報の提供
    - 権利・義務について
  - カウンセリング
    - 本人と期待との調整
  - 雇用先の開拓・マッチング
    - 差別ない雇用条件の確保
  - 就職支援
    - 具体的な職場の紹介
  - フォローアップ・キャリアプランの策定
- 一貫した視点で取り組む必要性

## NGOの役割 ～目標／期待を込めて～

- 難民の人たち一人ひとりへの支援の提供により、様々な関係者を支援に巻き込んでいく。
- 再定住をよりよいものにしていくため、開かれた議論を推進する。
- 再定住の受け入れによって、日本における難民保護がよりよいものになるよう関係者との連携を深める。

ありがとうございました。



# 日本の難民制度と第三国定住

## 難民の定義

### 1. 条約難民

難民条約は、一般的な「難民」のイメージよりも非常に狭い定義を採用している。1951年に国連で決議された「難民の地位に関する条約」と1967年の「難民の地位に関する議定書」の二つを合わせて通常、難民条約と呼ぶが、この難民条約では、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために国籍国の外にあり、国籍国の保護を望まない者」を難民として定義している。このような定義に当てはまる人々を「条約難民」と呼んでいる。2008年10月現在、147カ国が難民条約に加入している。「条約難民」として認められるためには、難民条約に加入している庇護を希望する国に申請をし、審査を受けなければならない。日本では法務省がこの審査を行っている。条約難民と認められると、難民としての保護を受けることができる。具体的には日本では、①迫害を受ける恐れのある国に送還される危険がなくなり、②日本に永住できる条件が緩和され、③難民旅行証明書（パスポートの替わりとなるもの）や国民年金、児童福祉手当、福祉手当などの受給資格を得ることができる。

この「条約難民」は、あくまでも「迫害を逃れてきた者」であり、故に経済的要因のみから国境を越える人たちとは一線を画す。

### 2. 広義の難民・国内避難民・UNHCRの援助対象者

国際法上の条約難民には該当しないが、現実には保護を必要とする人たちがいる。いわゆる「広義の難民」と呼ばれる、内戦や民族紛争、クーデター、飢餓のためにやむを得ず住み慣れた故国を離れた人々である。また国境を越えることができずに避難生活を送る「国内避難民」と呼ばれる人々も保護を必要としている。以上の人々に加え、本国への帰還民が難民の保護の責を負う国連難民高等弁務官（UNHCR）の援助対象者となる場合がある。

このような人々が、「難民」の一般的なイメージに近いといえる。保護と援助を必要とする彼らに国際社会がどのように対応していくべきかというのが、大きな課題になっている。

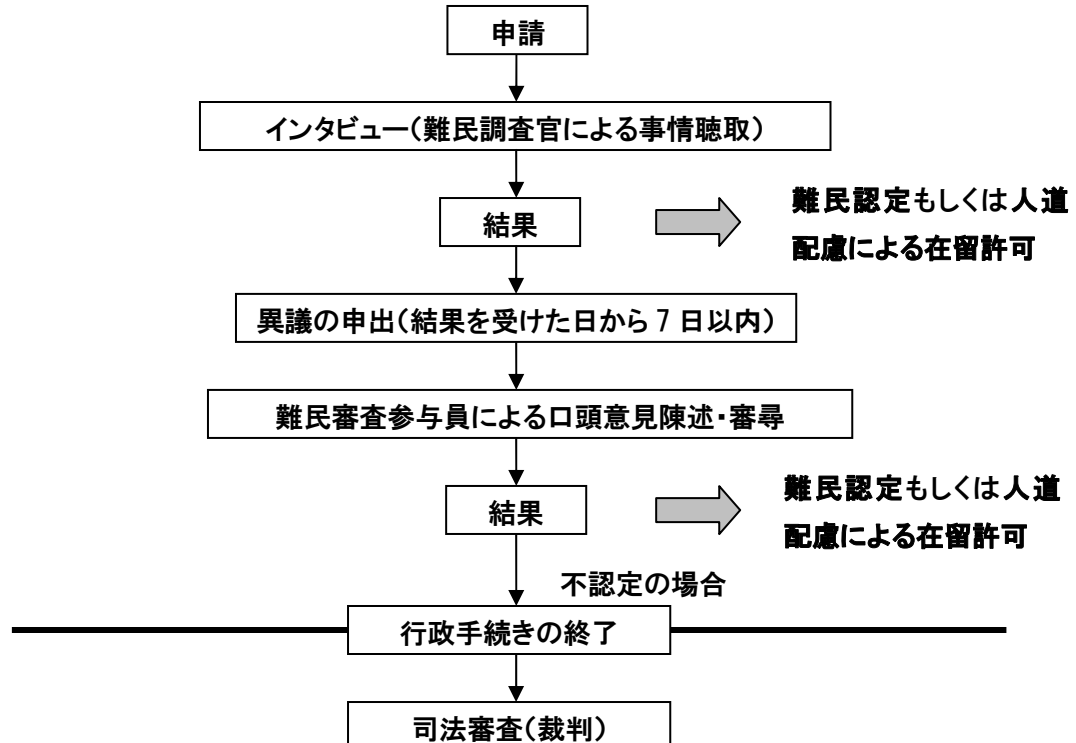


## 日本の難民認定制度

日本における難民に関する法制度が整備されるきっかけとなったのが、インドシナ難民の受け入れであった。1975 年ベトナム、その後ラオス、カンボジアのインドシナ 3 国が次々と政治的に不安定となったことで、インドシナ難民の本格的な流出が始まった。最初に「ボートピープル（正規の出国手続をとらずに他国へと避難した人々）」が来日したのは 1975 年で、ベトナム難民 9 人が米国の船舶に救助されて千葉港に上陸した。以来、多くのボート・ピープルが日本に来るようになった。当時難民条約未加入であった日本は、米国等第三国への再定住先が確定していることを条件として一時滞在を認めていたが、1978 年 4 月、日本政府は閣議了解によりベトナム難民の定住受け入れを決定し、1979 年 7 月に受け入れ対象をインドシナ難民一般に拡大した。

インドシナ難民の受け入れ等が契機となり、1981 年、難民条約への加入が実現した。1982 年には「出入国管理および難民認定法」が施行され、難民認定制度が導入された。法務省出入国移民局が難民認定申請の審査を行い、不認定に対する異議申立も法務大臣に対して行われる。法務大臣による決定を不服とする場合は、司法機関にて難民性を争うことも可能である。（図 1 参照）

図 1）難民認定申請の概要（行政手続き）



出典:『日本で暮らす外国人のための生活マニュアル』  
移住労働者と連帯する全国ネットワーク編

図 2) 日本での難民認定実績数

(注) ( ) 内は、「異議の申立て」段階で認定された人数で、合計に含まれていない外数

年	申請	認定	不認定	取り下げ	人道配慮による 在留
1982	530	67	40	59	
1983	44	63	177	23	
1984	62	31	114	18	
1985	29	10	28	7	
1986	54	3	5	5	
1987	48	6	35	11	
1988	47	12	62	7	
1989	50	2	23	7	
1990	32	2	31	4	
1991	42	1	13	5	7
1992	68	3	41	2	2
1993	50	6	33	16	3
1994	73	1	41	9	9
1995	52	1(1)	32	24	3
1996	147	1	43	6	3
1997	242	1	80	27	3
1998	133	15(1)	293	41	42
1999	260	13(3)	177	16	44
2000	216	22	138	25	36
2001	353	24(2)	316	28	67
2002	250	14	211	39	40
2003	336	6(4)	298	23	16
2004	426	9(6)	294	41	9
2005	384	31(15)	249	32	97
2006	954	22(12)	389	48	53
2007	816	37(4)	446	61	88
2008	1,599	40(17)	791	87	360
2009	1,388	22(8)	1,703	123	501
合計	8,685	465(73)	6,103	794	1,383

法務省入国管理局統計より

## 第三国定住による難民受け入れ

### ■第三国定住の概要

第三国定住とは、すでに母国を逃れて難民となっているが、避難先の国では保護を受けられない人を他国（第三国）が受け入れる制度である。難民は、難民条約に加盟している第三国に移動することにより、保護を受けることができ、長期的に定住することが可能となる。

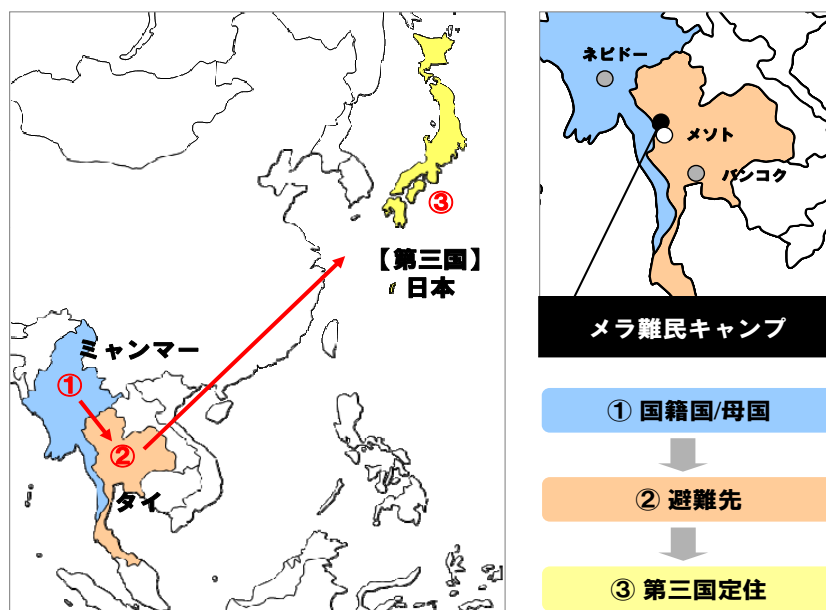
### ■今回のパイロットケースについて

日本での第三国定住による難民受け入れは、アジアで初の試みである。今回は、3年間で約90人の難民を受け入れるパイロットケース（試行）となっている。

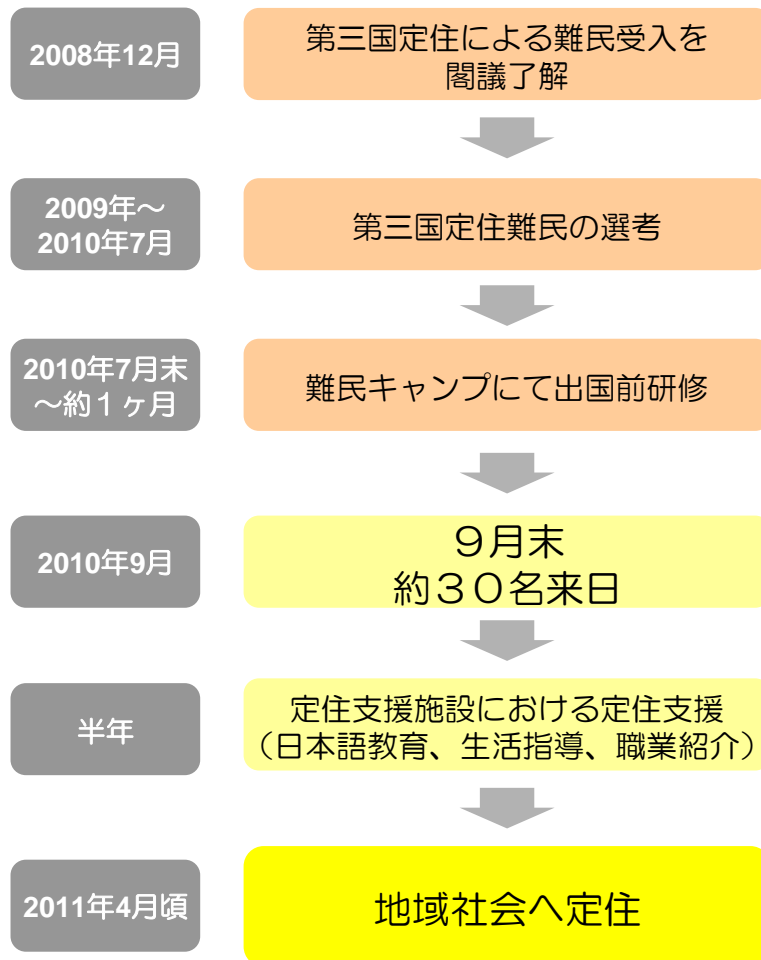
### ■定住までのプロセス

第三国定住による難民が日本に定住するまでには様々なプロセスがある。まずは、避難先であるタイの難民キャンプにて来日希望者を募り、選考をする。来日が決まった者は、簡単な日本語や日本での生活について、出国前の約1ヶ月間、研修を受ける。今回の研修は、日本政府から委託された国際移住機関（IOM）が実施している。来日後は、首都圏にある施設で約半年間、さらなる日本語教育、生活に関する研修、就労に関する支援を受け、定住のための準備を進める。そして、施設を出て、地域社会への定住という流れとなる。しかし、半年間の研修だけでは、十分ではない。難民の定住においては、地域の人たちが、学校や、職場など、それぞれの生活の場で、難民の生活を支えとともに、彼らと交流をし、ともに新たな地域社会を築き上げていく姿勢が大切である。

### 第三国定住とは



## 定住までのプロセス



### 難民が自立した生活を送るための支援

- ・日本語学習支援
- ・職業紹介とハローワークにおける通訳確保
- ・教育訓練援助金の支給
- ・地方公共団体における住民相談など

出典:難民対策連絡調整会議資料等を基に難民支援協会作成

## 第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について

平成20年12月16日

閣議了解

政府は、従来、インドシナ難民及び難民条約上の難民として認定された者について、その定住支援策を講じてきたところであるが、国連難民高等弁務官事務所（以下「UNHCR」という。）は、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、当初庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移動させる第三国定住による難民の受入れを各国に推奨しているところである。第三国定住による難民の受入れは、難民の自発的帰還及び第一次庇護国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の一つとして位置付けられており、難民問題に関する負担を国際社会において適正に分担するという観点からも重視されている。このような国際的動向を踏まえつつ、我が国においても、アジア地域で発生している難民に関する諸問題に対処するため、次の措置を採るものとする。

### 1 第三国定住による難民の受入れ

（１）関係行政機関は、相互に協力し、我が国における第三国定住による難民の受入れについて、平成22年度からパイロットケースとしての受入れを開始することとする。

（２）関係行政機関は、相互に協力し、（１）により受け入れる難民（以下「第三国定住難民」という。）の我が国への定着状況等について調査及び検証を行い、その結果を踏まえ、以後の受入れ体制等について検討することとする。

### 2 第三国定住難民に対する定住許可条件

平成22年度から実施するパイロットケースとしての受入れに当たっては、タイ国内において一時的に庇護されているミャンマー難民のうち、次のいずれにも該当するものについて、定住を目的とする入国の許可をすることができるものとする。

（１）UNHCRが国際的な保護の必要な者と認め、我が国に対してその保護を推薦する者

（２）日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるもの及びその配偶者又は子

### 3 第三国定住難民に対する定住の支援

（１）平成22年度から実施するパイロットケースとしての受入れにおいて、関係行政機関は、相互に協力し、第三国定住難民に対し、必要に応じ、日本語習得のための便宜供与、職業紹介又は職業訓練を行う。

（２）各行政機関は、第三国定住難民の就労先の確保に努力するものとする。

（３）政府機関及び地方公共団体についても、上記（２）と同様の努力をするよう求めるものとする。

### 4 必要な対応の検討

第三国定住難民をめぐる諸問題については、平成14年8月7日付け閣議了解により設置された難民対策連絡調整会議において、関係行政機関の緊密な連携を確保し、政府として必要な対応を検討することとする。

## 第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について

平成20年12月19日

難民対策連絡調整会議決定

我が国における第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施については、平成20年12月16日付け閣議了解により、政府としての対処方針が定められたところである。

これを受け、パイロットケースの具体的な実施方法及び第三国定住により我が国に受け入れる難民（以下「第三国定住難民」という。）に対する定住支援策の具体的措置について、次のとおり定めることとする。

### 第1 パイロットケースの具体的な実施方法

#### 1 パイロットケースとして受け入れる第三国定住難民の人数等

（1）平成22年度から、年に1回のペースで、1回につき約30人（家族単位）の受入れを3年連続して行うことにより、3年間で合計約90人をパイロットケースとして受け入れることとする。

（2）（1）により受け入れる第三国定住難民は、タイのメーラ・キャンプに滞在するミャンマー難民とする。

#### 2 パイロットケースにおける受入れの実態等に関する調査・検証

（1）上記1により受け入れる第三国定住難民に対する定住支援策の実施状況及び当該難民の我が国への定着状況等を的確に把握するため、当該難民が我が国に入国してから半年ごとに、当該難民の日本語能力、生活状況等について調査を行うこととする。

（2）（1）の調査結果等に基づき、パイロットケースの実施状況を検証しつつ、適宜、難民対策連絡調整会議を開催し、以後の受入れ体制等について検討を行うこととする。

#### 3 パイロットケースとして受け入れる第三国定住難民の選考

平成22年度からパイロットケースとしての受入れを開始するため、関係行政機関は、同21年度中に、次のとおり、我が国に受け入れる第三国定住難民の選考に着手することとする。

（1）国連難民高等弁務官事務所（以下「UNHCR」という。）から候補者リストの提供を受け、書類選考により除外された者以外の全員について面接調査を行い、その結果に基づき、受入れ予定人数である約30人を決定し、UNHCRに通知する。

（2）書類選考により除外する者は、上陸拒否事由該当者のほか、テロリスト等我が国の治安維持上好ましくない者とする。

（3）面接調査は、UNHCR及び国際移住機関（以下「IOM」という。）の協力を得て、タイのメーラ・キャンプにおいて行う。

### 第2 第三国定住難民に対する定住支援策の具体的措置

#### 1 第一次庇護国であるタイから我が国に入国するまでの支援

（1）IOMに委託し、タイの難民キャンプにおいて、我が国に受入れ予定の第三国定住難民に対し、計3ないし4週間の出国前研修及び健康診断を実施する。

（2）出国前研修の内容は、我が国における基本的な生活習慣に関するガイダンス及び日本語教育等とする。



(3) 第三国定住難民がタイの難民キャンプから我が国の宿泊施設まで移動するための渡航費用、交通費等に関する支援を実施する。

## 2 定住支援施設における総合的な定住支援

### (1) 定住支援施設及び宿泊施設の手当て

第三国定住難民の我が国への定着を支援するため、首都圏に通所式による定住支援施設（以下「第三国定住難民定住支援施設」という。）、同施設の通所圏内に居住専用の定住支援施設（以下「第三国定住難民宿泊施設」という。）を、それぞれ借上げ方式により確保する。これらの施設については、平成22年度から第三国定住難民に対する定住支援事業を開始することができるよう、今後所要の準備を進める。

### (2) 入国当初の初動支援

ア パイロットケースにより受け入れる第三国定住難民が我が国に到着した後、第三国定住難民宿泊施設に入所させ、健康診断を実施する。

イ 到着直後から一週間程度、第三国定住難民宿泊施設等において、生活、安全面等に関するオリエンテーションを行うとともに、食料、衣料品等の生活に関する支援を実施する。

### (3) 第三国定住難民定住支援施設における総合的な定住支援の内容

パイロットケースにより受け入れる第三国定住難民に対し、入国当初の初動支援の後、第三国定住難民定住支援施設において、次の総合的な支援措置（以下「定住支援プログラム」という。）を講ずることとする。

ア 日本語教育

イ 社会生活適応指導

ウ 職業相談員による職業相談及び職業紹介（必要に応じ、職業相談員が採用面接に同行することを含む。）

エ 第三国定住難民宿泊施設からの通所による職業訓練の受講

オ 児童・生徒の就学のための支援

カ 第三国定住難民宿泊施設入所期間中の生活援助費、医療費等の支給及び同施設退所時の定住手当の支給

キ 第三国定住難民宿泊施設から第三国定住難民定住支援施設に通所するための経費の支給等

ク 職場適応訓練受講援助費、移転援助費等の就職援助金の支給

ケ 第三国定住難民を雇用する事業主に対する雇用開発助成援助費の支給

コ 第三国定住難民宿泊施設退所直後に住む住居を確保するための支援

### (4) 入国当初の初動支援及び定住支援プログラムの実施期間

定住支援プログラムの実施期間は、入国当初の初動支援と合わせて180日間とする。

## 3 第三国定住難民定住支援施設退所直後に重点的に行う自立生活支援

上記2の定住支援施設における総合的な定住支援の後、第三国定住難民の地域社会における自立生活の開始を支援するため、次の自立支援措置を講ずることとする。

(1) 職場適応訓練の受講（第三国定住難民に対する職場適応訓練受講援助費及び事業主に対する職場適応訓練費の支給を伴う。）

### (2) 日本語教育相談員による定期的な指導・助言

第三国定住難民定住支援施設に日本語教育相談員を配した相談窓口を設け、同施設退所後の第三国定住難民に対し、一定期間ごとに、その日本語能力を確認しつつ、指導・助言を行い、必要に応じ、日本語教育を実施している地方公共団体や日本語ボランティア団体等に関する情報、日本語教材に関する情報等、第三国定住難民の自主的な日本語学習活動の参考となる情報を提供するとともに、日本語教材を配布することとする。

(3) 生活相談員による定期的な指導・助言

第三国定住難民定住支援施設に生活相談員を配した相談窓口を設け、同施設退所後の第三国定住難民に対し、一定期間ごとに、その自立生活状況を確認しつつ、行政手続、住居、職業、就学等に関する相談、精神的な悩みに関する相談等に応じ、指導・助言を行う。

4 自立して生活する第三国定住難民に対する継続的な定住支援及び関連するその他の措置

上記2の定住支援施設における総合的な定住支援の後、第三国定住難民の地域社会における自立生活を支援するため、上記3の第三国定住難民定住支援施設退所直後の自立生活支援に加え、インドシナ難民及び条約難民と同様に、次の措置を講ずることとする。

(1) 教育訓練援助金の支給

第三国定住難民の子女を対象に、入学・進学時の経済的負担を軽減し、進学を促進する目的で、教育訓練援助金を支給する。

(2) 職業相談・職業紹介

難民支援関係民間団体との連携強化により、ハローワークにおける通訳の確保に努めるとともに、第三国定住難民のニーズ（要求、需要）等を踏まえ、必要に応じ職業相談・職業紹介事業の充実に努める。

(3) 職業訓練の受講

(4) 自主的な日本語学習に対する支援

第三国定住難民定住支援施設外での第三国定住難民の自主的な日本語学習を支援するため、日本語教育を実施している地方公共団体や日本語ボランティア団体等に関する情報、日本語教材に関する情報等、第三国定住難民の自主的な日本語学習活動の参考となる情報の提供に努める。

また、第三国定住難民の日本語学習を支援している日本語ボランティア団体等に対して、日本語教材の配布や教授法の指導・研修などの援助に努める。

その他、第三国定住難民のニーズ（要求、需要）等を踏まえ、日本語教育相談事業の充実に努める。

(5) 地方公共団体への協力の要請

ア 住民相談業務等における対応の充実

地方公共団体がインドシナ難民・条約難民を含めた外国人住民一般に対して行う住民相談業務等の行政サービスについては、第三国定住難民に対して も同様に行うとともに、今後とも引き続き、難民に特有の事情に十分配慮し、難民支援関係民間団体との連携等により通訳の確保に努める等対応の充実に努める よう求める。

イ 公営住宅への入居における在住期間要件の緩和の検討

難民に対する住居確保の支援策の一環として、当該地方公共団体に一定期間以上在住していることを公営住宅の入居者資格の一つとしている地方公共 団体に対し、条約難民のみならず第三国定住難民についても、当該在住期間要件を緩和することを検討するよう協力を求める。

## 米国における難民の再定住の流れ

米国への再定住は、難民が海外又は難民キャンプへ逃れ、母国やその近隣国に滞在することが不可能となった場合に実施される。



## 団 体 概 要

### 国際救済委員会

International Rescue Committee (IRC)

#### 団体概要

IRC は、1933 年に設立された国際 NGO である。国内外において、復興・開発支援、難民保護、再定住支援、アドボカシー活動を行っている。米国内では、難民の受け入れから、研修、住居探し、職業紹介まで、一貫した再定住プログラムを提供している。海外 25 カ国にも拠点を持ち、紛争によって難民となった人々の支援活動を行っている。



#### 実績

- ・ 2005 年は、人道支援プログラムを通じて、1,200 万人以上の紛争被害者の支援を行った。
- ・ 環境衛生プログラムを通じて、300 万人以上の人々が上水と公衆衛生へのアクセスが可能となった。
- ・ 29 万人以上の子供たちが教育プログラムを受講した。
- ・ 7,500 人以上の教師が IRC の研修を受けた。
- ・ 500 万人以上の人々が治療やリプロダクティブ・ヘルスの検診を受けた。
- ・ 健康教育プログラムにおいて、「HIV/AIDS 予防のクラス」の受講者は 200 万人に達した。
- ・ 約 24,000 人の性的暴行の被害者にカウンセリングや治療を実施した。また、557,000 人の人々に性的暴力対策の講習を行った。
- ・ チャイルド・プロテクション（子どもの保護）チームは、6,000 人以上の親と離れ離れになった子どもや元少年兵達を家族と再会させることに成功した。その他、約 9,000 人の被害を受けやすい子どもや青少年を支援した。
- ・ 米国内では、20,430 人の難民と庇護者の再定住支援（住居提供、教育支援やコミュニティ支援、経済的な自立のサポート等）を行った。

#### 再定住支援プログラム

米国政府からの委託により、入国から定住までの支援プログラムを提供している。年間平均して約 10,000 人、25 カ国からの難民の支援を行っている。国内 22 箇所に地域事務所を持ち、受け入れ地域のニーズ（例：労働人口不足）と難民のニーズ（住居・就学・就労等）を照らし合わせながら、支援プログラムを実施している。また、生活必需品の提供や、職業訓練を含めた就労支援、カウンセリング、子どもの支援も行っている。とりわけ、難民の自立を促すための就労支援に重点を置き、英語、パソコンなどの研修のほか、履歴書の書き方や面接の受け方、介護スキル研修なども実施している。更に、保健社会福祉省のコミュニティ支援ファンドを活用し、難民に対して起業や組織作りのための支援も行っている。

## 認定NPO法人 難民支援協会

Japan Association for Refugees (JAR)

### 団体概要

難民支援協会(JAR)は、難民が、日本で自立した生活を安心して送れるよう、難民一人ひとりへの支援を行っている団体です。この活動は、UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)との事業実施契約によるパートナーシップのほか、難民支援や外国人相談などに関わっている他の団体や、弁護士などとの協力・協働により、実施しています。



JARは、日本にきた難民を総合的に支援する専門機関として1999年に設立され、これまでに約2,100人の難民を支援してきた。難民支援協会は、住居や就労など日々の生活に関する支援から、日本での定住のための支援など、日本にきた難民一人ひとりに対してそのニーズに応じた支援を行っている。また、個々の難民について支援するだけでなく、難民に対する市民の理解を高めたり政策提言を行ったりすることにも活発に取り組んでおり、日本が難民にとって安心して受け入れられて過ごすことのできる国になるよう活動している。

### 1. 難民一人ひとりへの支援

#### ○法的支援

難民認定手続きや、不認定とされた後の訴訟等の諸手続きがスムーズになされるように、情報提供や弁護士との連携の強化を行っている。

#### ＜法的支援の具体例＞

- ・ 難民申請者からの迫害状況に関する聞き取り、カウンセリング
- ・ 難民申請者への、難民条約や難民申請手続きの説明
- ・ 申請書類の作成のアドバイスや、国別人権状況のリサーチ
- ・ UNHCR、日本弁護士連合会、弁護士、関係団体との協議、連携
- ・ 空港を含む入国管理局の収容施設における被収容者との面会や資料の提供



#### ○生活支援

難民申請の結果を待っている間や訴訟中の難民に対し、「医・職・住」と教育を中心に、生活面でのあらゆる相談・支援を行っている。また、認定後に困難な生活を送る難民も支援している。

#### ＜生活支援の具体例＞

- ・ 緊急生活支援金の給付
- ・ 医療機関への同行、診察の通訳、医療費の減額や分割払いの交渉、健康保険への加入支援
- ・ シェルターの運営、安価な宿泊施設の紹介・開拓、不動産屋への同行
- ・ 日本語学習グループの紹介、義務教育課程への入学・通学支援

#### ○コミュニティ支援

難民同士の支え合いを強化し、彼らが個々の能力を生かし自立して生活していけるよう、難民コミュニティへの支援とトレーニングを行っている。

## 2. ネットワーク構築、政策提言、情報発信

難民一人ひとりに対する上記のような支援の他に、以下のような活動も行っている。

#### ○難民関連団体のネットワークの構築

- ・ 日本に逃れてきた難民および難民申請者に関係している団体と連携し、効果的に活動を行っていく体制やネットワークを構築する。
- ・ 彼らの社会的な処遇や収容の問題などについても、外国人問題に取り組んでいる団体との連携をはかり、情報のネットワークを構築する。



#### ○実現可能な難民施策のモデルプランの提言

- ・ 関係団体のネットワークを構築し、国内外の難民認定に関する情報の蓄積、分析を行い、日本の実状にあった難民認定手続きを推進させていくモデルプランをつくり、発信する。
- ・ 国際人権メカニズムを活用し、政府に対して働きかけを行う。また、地方

自治体や関係機関に対しても積極的に働きかけを行う。

#### ○情報発信

シンポジウム、講演会、ホームページ、ニュースレターなどを通じて、市民へ情報を発信し、難民に対する理解の促進を図っている。



国際シンポジウム報告書

変わる日本の難民受け入れと地域社会 ～米国における自治体と NPO の協働に学ぶ～

2010 年 11 月 16 日 第 1 刷発行

編集・発行 特定非営利活動法人 難民支援協会  
〒160-0004  
東京都新宿区四谷 1-7-10 第三鹿倉ビル 6 階  
TEL : 03-5379-6001 FAX : 03-5379-6002  
URL : [www.refugee.or.jp/](http://www.refugee.or.jp/) Email : [info@refugee.or.jp](mailto:info@refugee.or.jp)

編集協力 大谷芙美恵  
小林俊也  
中山大輔

印刷・製本 アンリツ興産株式会社

© 2010 Japan Association for Refugees Printed in Japan

本報告書は、国際交流基金日米センターより助成を受けて作成しました。