

貧困難民等の緊急支援とエンパワメント事業 報告書

2018年3月発行



特定非営利活動法人 名古屋難民支援室

Door to Asylum Nagoya (DAN)

独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業

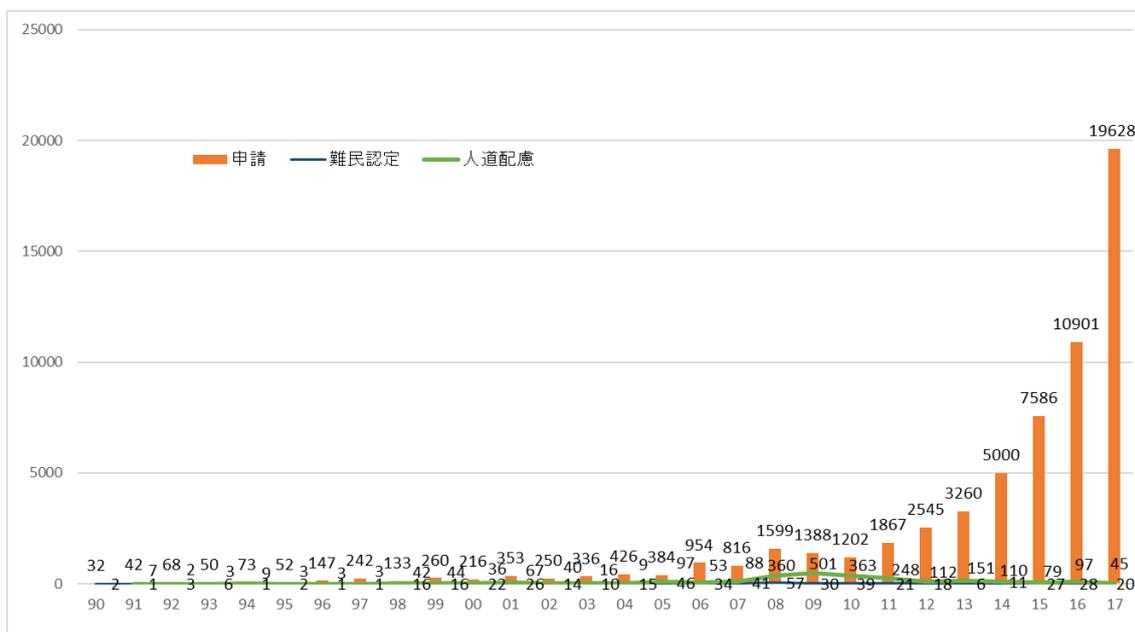
事業概要

1 背景 — 世界、日本、そして中部地域の難民

世界では、紛争や迫害を逃れ、移動を強いられている人々の数が年々増加しています。2016年には、6,560万もの人が難民や国内避難民等として家を追われており、この数は2015年よりも30万人増加しました。2017年も、シリアやミャンマーでの紛争や迫害が国際的なニュースとなりました。

日本では、2017年の難民認定申請者数は昨年より約9千人増加し、1万9,628人となりました。日本で難民条約及び議定書が発効した1982年以降、最多となります。

特定非営利活動法人名古屋難民支援室（以下、当法人）が活動する中部地域を管轄する名古屋入国管理局は、関東地域を管轄する東京入国管理局の次に申請者が多い地方入国管理局です。同局での申請者は、2016年には2,645人、2017年には、8月末時点で3,000人を超えました。



日本全国の難民認定申請者数等の推移

2 課題 — 困窮する難民に対する緊急支援と自立支援

日本の難民認定制度は、「真の難民の迅速かつ確実な庇護を推進するため」として、2015年9月に運用の改正、2018年1月にさらなる見直しが行われました。これにより、「真の難民でない」と見なされた多くの難民認定申請者は、在留や就労といった生活基盤について制限が加えられることになり、緊急支援の必要性が増しています。

さらに、難民認定申請から結果が出るまでの期間は、地方入国管理局で処分を下すことが可能となった不認定の決定までの期間よりも、法務大臣が処分を決定する認定までの期間の方が長期にわたる傾向にあります。難民に該当するとして認定される人ほど、長期にわたり、不安定な生活を強いられているのが現状です。認定が下りるまで申請者の在留資格は安定しません。いつどのような決定が出るのか分からず、先が見えない不安定な生活が何年も続くこととなります。

また、難民不認定となったものの、人道的な配慮による特別在留許可を得た人も、許可を受けてから数年は1年毎に更新する在留資格しか与えられず、日本で生活していく上での公的なサポートもありません。

困窮状態にある難民等への緊急支援やその予防に加え、長期的な視点において、地域での定住を見据えた支援をいかに実施できるかが課題となります。

以上の背景から、当法人は、中部地域に暮らす困窮状態にある難民への住居・医療・食の確保等の緊急支援、難民が困窮状態になることを予防するための支援を行うと共に、難民が地域社会の一員として、地域の問題の解決に貢献できるための環境づくりを行うことを目的に、難民・難民コミュニティ等への定住支援を実施しました。また、支援者間の連絡会・勉強会の実施に加え、地域の若者から退職世代を対象とした難民の理解講座や啓発活動に新たに取り組みました。

第1 困窮難民への緊急支援とその後の定住等を見据えた難民エンパワメント事業

1 相談事業

迫害から逃れ、日本にたどり着いた難民は、母国とのつながりが切れている者も多く、来日後も、同国人に頼ることができない場合がほとんどです。多くの難民が家族と離れ、単身で日本まで逃れてきますが、日本語や日本の社会システムが分からず、相談先を見つけられない人も少なくありません。さらに、近年、難民認定制度の運用変更が頻繁に行われていますが、制度に精通している難民認定申請者はほとんどおらず、多くの場合、今までと同じことをしているのに、突然在留資格の更新が認められなかった、就労資格を失った、と困窮状態に陥ってしまいます。

本事業は、地域の団体や支援者と連携しながら、困窮状態にある難民や庇護希望者を緊急支援につなげると共に、ケースワークを行いながら、自立を後押しすることを目的として実施しました。

事業期間中、新規の相談者は85人、国籍は24カ国に亘りました。国籍別の上位5カ国は、イラン14人、ネパール12人、インドネシア8人、パキスタン7人、フィリピン6人でした。相談者らが、当法人を知ったきっかけは、以前の相談者からの紹介、難民／庇護希望者本人やその支援者によるインターネット検索の他、中部地域や関東・関西の他の団体からの紹介等がありました。他地域の支援団体と連絡し合いながら、難民／庇護希望者が移動をしても支援が届く体制が出来つつあることを実感しています。2017年8月時点で3,000人に上った名古屋入国管理局での難民認定申請者数と比べると、当法人の情報を得ることができる人はごくわずかです。今後はさらに多くの人に対して周知していくとともに、当方人につながった難民が、適切な支援を受けられるよう、支援の質の向上を図ると共に、業務を効率化し、より多くの人を支援できる体制を整えることが課題です。

具体的な相談内容としては、最近子どもが生まれたばかりだが、入国管理局で在留資格の更新申請をしたところ、就労の許可が下りなかった、在留資格の期間が短くなってしまった等、法的身分の不安定化から派生する生活の困窮を訴える相談がありました。また、母国での迫害から逃れてくる難民の特性上、正規の旅券発行を受けられない庇護希望者や、来日後、在留資格が切れて超過滞在になっても母国に帰れない難民認定申請者は、日本では、收容されます。母国で政治的意見や宗教、同性愛者であること等を理由に捕まり、刑務所で拷問を受けたという難民申請者が、保護を求めて来た日本において、外が全く見えない施設に、この先いつ出られるか

も分からない状態で収容されると、精神に異常を来すことは容易に想像できます。実際に収容された難民認定申請者らは、多くの場合精神的に追い詰められ、日に日に心身共に不健康になります。収容者は、在留資格を取得して収容を解かれる以外に、仮放免許可を受け放免されることがあります。2017年頃から運用により、仮放免許可がほとんど出されなくなりましたが、その中でも重篤な人等に対しては、仮放免の許可が出されることがあります。当法人に相談に来た難民も入国と同時に収容されましたが、収容期間中に体調が悪くなり、仮放免されたという人がいました。仮放免者は、在留資格がないために、就労許可がなく、保険にも加入できません。そのような難民申請者らからの相談を受け、地域の外国人の医療支援を行うNPOの健康相談会に参加したり、無料低額診療を実施している病院への付き添い支援等を行ったりしました。また、地域の他団体や支援者らと相談し、協力を得ながら、社会との接点がほとんどない仮放免者が地域住民と交流し、ボランティア活動に参加できるような機会をつくる等、精神的に健康的な生活を送れるよう、ケースワークを行いました。



病院への付き添いの様子

2 出張相談

緊急宿泊施設やビルマ人のお祭り、ロヒンギャの相談者の知人等を訪問し、その場で相談を受けました。また、コミュニティ内の人達との関係構築に努めると共に、それぞれのコミュニティの特徴や力を捉える努力をしました。

事業期間中、名古屋入国管理局へ10回訪問し、29人の収容者と面会しました。面会した収容者の紹介で別の収容者からも相談の依頼が来ることも増え、名古屋入国管理局内での当法人の認知度が上がっていることが感じられました。収容者からは、難民認定申請に関する相談以外に、体調不良や健康に関する相談を多く受けました。その他にも、難民認定申請者に対する取り締まりが強化された関係で、収容が長期化し仮放免が許可されにくくなっていることから、仮放免に関する相談も寄せられました。

外国人のコミュニティを通じた働きかけについては、宗教的指導者や、コミュニティの中核にいる人物と定期的に連絡を取ったり訪問したりすることで、その人物を通じて当法人へ相談が来るが多くなりました。コミュニティ内で影響力のある人とのつながりや、情報伝達の経路を構築することが、多くの人へ支援を届ける足掛かりになることがわかりました。他方で、コミュニティの指導者や中心的な人物と必ずしもうまく連携・協力関係にない個人も存在します。全ての人と平等につながりを持ち、どのような立場の人でも当法人に相談し、支援できるよう、コミュニティ内部の人間関係や力関係、個々人の特性等を捉える努力を続け、今後も、孤立しがちな難民／庇護希望者にアウトリーチしていきたいと考えています。

1	寺院（名古屋市）	2017年4月1日、2日
2	名古屋入国管理局	2017年6月5日
3	ビルマ水かけ祭り（名古屋市）	2017年6月11日
4	名古屋入国管理局	2017年6月27日
5	名古屋入国管理局	2017年8月1日
6	名古屋入国管理局	2017年8月29日
7	名古屋入国管理局	2017年9月13日
8	名古屋入国管理局	2017年10月4日
9	ロヒンギャコミュニティ（名古屋市）	2017年10月4日
10	ネパールコミュニティ（豊川市）	2017年10月23日

11	名古屋入国管理局	2017年11月17日
12	フィリピンコミュニティ（名古屋市）	2017年11月18日
13	ビルマ寺院（名古屋市）	2017年11月19日
14	名古屋入国管理局	2017年12月6日
15	名古屋入国管理局	2017年12月21日
16	名古屋入国管理局	2018年2月13日



ビルマ水掛祭りの様子

3 継続支援

法律上も制度上も、自立して生活していける仕組みが整っていない中、難民認定申請者は、与えられた環境下で、自力で行きしていかなければなりません。彼ら・彼女らが本来持っている生きる力を引き出し、今後日本社会で主体的に生活していけるよう、長期的な視点を持って、厳しい現実と向き合いながら、電話での相談を含め、延べ約 1000 件の相談を受け、緊急支援後の継続支援を行いました。

具体的には、緊急宿泊施設に入居後、居住地を見つけて、引っ越しをする支援、就労や日本語教育、家族呼び寄せ等のサポートを行いました。緊急宿泊施設入居後、同施設入居前から申請をしている難民認定申請者に対する公的支援である「難民事業本部 (RHQ)」の受給決定が出ると、生活費の補助が出ることとなります。また、住居地を見つけ、契約が成立すると、初期費用等は支給がありませんが、上限金額までの家賃補助を受ける事も可能です。したがって、緊急宿泊施設を RHQ 保護費受給前の緊急案件用に利用できるようにするためにも、RHQ 保護費受給後は、できる限り物件を探して、契約し、引っ越しをする必要があります。就労資格がない難民認定申請者や、外国人で保証人がいない等、様々な制約により、難民／庇護希望者が物件を探すことは容易ではありません。しかし、支援に携わって来た者として、今後日本社会で難民／庇護希望者が数え切れないほどの困難に直面していくことは、目に見えています。その中で、できる限り難民／庇護希望者本人が自分で情報収集し、連絡を取り、自分の生活を自分で決定していく、本来個々人が持っている力を損なわないよう、自主性を引出しながら、本当に困った時には手をさしのべる、という支援を行ってきました。また、緊急支援から継続支援まで関わる中で、自主性を引き出す支援方法は、緊急支援の際にも意識的に行うことが、その後の日本社会での生活における個々人の自主性を育てることを学びました。難民一人ひとりの個性も考慮しながら、何でも与える支援ではなく、自らの力を出せるよう寄り添い、困ったときに手をさしのべられるようなケースワークを今後も行っていきたいと考えています。

その他、就労については、難民／庇護希望者の採用を希望する企業への訪問や面談にて就労環境や条件の聴き取りを行い、企業とのネットワークを作ると共に、希望する難民／庇護希望者へ情報を提供したり、必要に応じて、外国人ハローワークへの同行支援をしたりしました。

日本語学習に関しては、難民／庇護希望者の在住する地域での日本語教室を紹介した他、ボランティアによる日本語学校を訪問・見学して学習者のレベルや教室が

目指していること、運営等について聴き取りを行いました。また、ボランティアではない有料の日本語学校の奨学生として、人道配慮による在留特別許可を受けた人を当法人から推薦するといった支援も行いました。

日本で在留許可を受けた人からの家族呼び寄せの相談に関しては、弁護士と連携しながら呼び寄せが許可されなかった相談者を支援しています。

日本では、難民認定申請中はもちろん、人道配慮による在留特別許可を受けたり、難民認定されたりした後でも、日本語という言葉の壁等により、また難民認定申請者は、法的地位により、自らの能力を活かす職につけず、単純労働など限られた職場でしか働くことができない人が数多くいます。

認定を目指して難民認定申請のサポートを行うと同時に、生活面においては、緊急支援の段階から、難民／庇護希望者と寄り添って、日本の厳しい現実に向き合い、彼ら・彼女らが、困難を乗り越えていく力を損なわないよう、継続的なケースワークが必要です。



引っ越し先の物件を見学している様子

第2 支援者/支援団体との連絡会開催とネットワーク構築

1 連絡会・勉強会

年々増加する名古屋入国管理局管轄の難民／庇護希望者に対して、継続的で効果的な支援を行うためには、他団体や世間一般の理解・協力が不可欠です。

取り組みの一つとして、長く中部地域で難民支援を行ってきた他団体や支援者、難民事件を扱う弁護士との連絡会・勉強会を本事業期間中に合計 10 回開催しました。個々の難民支援のケースシェア、難民認定手続や難民の出身国情報、難民のコミュニティ等に関する情報共有及び議論、難民への緊急支援及び手続中の生活、そして定住までの一貫した支援の提供を行う上での連携を強化することができました。名古屋高等裁判所にてネパール国籍の男性 2 人への難民不認定取り消し処分の判決確定後、行政の判断において、2017 年に再び難民不認定となり、波紋が広がった案件がありますが、この件について、代理人弁護士から話を聞き、法務省の難民認定基準等について議論しました。その他にも近年急増しているインドネシアからの難民認定申請者の実態について、インドネシア専門の研究者から説明を受けました。また、当法人の活動について、難民支援の経験が豊富な支援者等から、支援者に頼りきりにならない、自立を促す支援をどのように行うべきか、個々のケースワークにてどのように情報を整理するか等の助言を受けました。当法人からは、相談案件の共有を行い、事案会議を実施し、ケースワークの方向性等の助言を受けました。

地域の難民支援者との連携に関する今後の課題は、当法人がケースワークを行う中で判明する入国管理局の運用の変更内容や難民認定申請者の傾向、コミュニティの状況、支援を行う上で必要となる情報等を整理・分析し、他団体や支援者、弁護士等が少しでも支援を行いやすい環境をつくって行くことと考えています。



支援者連絡会・勉強会の様子

2 啓発活動

日本に逃れてきた難民は、難民認定申請期間中も認定や人道配慮等で在留を認められた後も、基本的には、日本社会で生活することになります。そのため、地域社会における、一般の市民の難民に対する理解は不可欠となります。

本事業において、当法人は、新たに、啓発活動に力を入れました。

4月及び6月には、国連 UNHCR 協会と新たに連携し、2つのイベントを開催しました。4月に開催した「母国に帰れない人の今」では、名古屋市内のショッピングモールの協力を得て同会場において、一週間のパネル展示を開催すると共に、最後の日にはトークイベントを実施しました。開催場所の特性上、日常生活において難民について考えることがほとんどない層の市民にもアプローチすることができました。また、6月には、世界難民の日のイベントとして、元難民のビルマ出身の講師をお招きし、25年ぶりに戻った祖国のお話を聞くことで、長期的な視点で、難民について考える機会をつくることができました。

また、本事業から新しく、難民理解講座の開催を始めました。第一回において、当法人のスタッフが講師を務め日本の難民認定制度等の概論をお話し、第二回からは、地域の難民支援者や難民コミュニティの研究者から、特に難民の生活・定住支援の観点からお話を聞き、参加者と活発な議論を行いました。難民理解講座には、毎回、学生から定年退職後の世代までの幅広い年齢層の10~15名程度の参加希望があり、複数回参加される人もいました。

また、イベントや講座後に当法人に翻訳ボランティアや寄付等様々な形で支援の輪に加わっていただくこともありました。継続的に情報発信し、地域の多様な人と議論を重ねる事で、難民への理解促進を図ると共に、当法人への支援者の増加につなげることができました。

母国に帰れない人の今（パネル展示・当法人の活動紹介）	2017年4月17日（月） ～2017年4月22日（土）
母国に帰れない人の今（トークイベント）	2017年4月23日（日）
故郷とわたし 25年ぶりに戻った祖国ビルマへの思い（トークイベント）	2017年6月17日（土）
難民理解講座第1回 難民認定制度について	2017年9月9日（土）
難民理解講座第2回 難民と祖国の民政化 一滞日ビルマ系難民コミュニティのいま	2017年11月10日（金）

<p>難民理解講座第3回 そもそも難民って何ですか？ ～ずっと私自身も問い続けています～</p>	<p>2018年1月27日（土）</p>
<p>難民理解講座第4回 医療支援を通じた私の難民観 ～在日外国人と難民の違い？～</p>	<p>2018年3月2日（金）</p>



故郷とわたし 25年ぶりに戻った祖国ビルマへの思い（トークイベント）の様子



難民理解講座第3回の様子

3 ネットワーク

難民／庇護希望者個々へのケースワークから見える課題を政策提言に反映させることや、他団体や他地域の事例から学ぶため、関東や関西の難民支援団体とのネットワーク構築を行いました。

主に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(FRJ)」の会合において、難民認定申請者に対する公的支援であるRHQによる難民「保護費」のより良い仕組みを考えること及び、難民認定申請者や庇護希望者の収容を制限し、収容に代わる「収容代替措置(Alternatives to Detention, ATD)」の取り組みの継続と発展について、議論を重ねて来ました。また、法務省・日弁連・NGOの難民問題についての話し合いの場である「三者協議会」にもメンバーとして参加しました。「保護費」については、当法人のスタッフが、国会議員への働きかけや、外務省との勉強会等、FRJの他のメンバーと共に政策提言にも積極的に関わってきました。「収容代替措置(ATD)」の会合や、「三者協議会」では、定期的に東京を訪れ、地方入国管理局における情報を報告し、政府や国際社会の最新の動向を得ることができました。

名古屋入国管理局から九州の大村入国管理局に送られ収容される人が多いこと、また、就労や保証人との関係から、地方から地方へ移動する、もしくは移動させられる難民／庇護希望者もいます。こうした人がどこにいても継続的に支援を行うことができるよう、他地域の団体との連携は不可欠です。

本事業期間中、九州や関西の難民支援団体や入国管理局を訪問し、他地域の難民／庇護希望者の現状を学ぶと共に、支援者との関係を構築することができました。

事業のまとめ

本事業では、2017年4月から2018年3月までの一年間、中部地域に暮らす難民／庇護希望者への緊急支援を行うと共に、難民が逃れた先の日本社会において、地域の一員として自尊心を持って自分らしく生きられるよう、難民・難民コミュニティ等への定住支援、継続支援を実施しました。また、難民／庇護希望者への直接的な支援のみでなく、地域社会において、彼ら・彼女らが安心して生活できるようにするためには、地域共生社会を目指し、地域住民に働きかけ、地域の幅広い層の人々と難民について考える機会をつくる必要性を感じ、支援者間の連絡会・勉強会の実施に加え、地域の若者から退職世代を対象とした難民の理解講座や啓発活動に新たに取り組みました。

難民支援という、外国人の在留資格等の法律の分野から医療、日本語教育など、幅広い知識が必要とされる現場において、他団体や支援者からノウハウを学び、蓄積することができました。また、他団体や地域の支援者、地域住民と難民個々の案件や難民支援について相談をする中で、それぞれの地域のアクターが目の前の一人ひとりと関わる姿勢から気づかされることや学ぶことが多く、難民／庇護希望者一人一人と向き合い、そこから学び、長期的にみて相手の為になることは何かを考え、行動していく重要性を再認識しました。

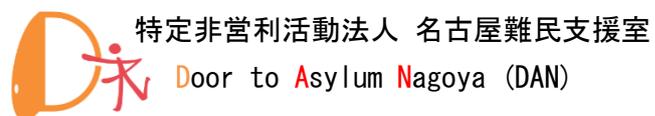
課題と展望

難民認定申請者数が全国で年々増加する中、中部地域での難民認定申請者数は、東京の次に多く、2016年は2,645人が申請し、2017年には申請者数が4,800を超え、地域別で見た増加率は、最も高くなっています。他方、2018年1月、法務省により「難民認定制度の適正化のための更なる運用の見直しについて」が発表され、今後は、難民認定申請者に対し在留制限や就労制限が課せられ、法的地位が不安定になり困窮する難民が増えることが予測できます。

難民や難民認定申請者の生活は、彼ら・彼女らの法的地位と密接な関係があります。難民申請者等の生活の安定を図るためにも、難民認定申請の法的手続きの相談に乗る窓口を設けると共に弁護士等の専門家の支援を受けられる体制を整え、さらに、在留制限等の判断基準となる初めに提出する難民認定申請書の各質問の意図を難民認定申請自身が正確に理解し、記載することの重要性が高まります。また、在留制限等は健康保険への加入の制限等にもつながる中、中部地域の外国人医療の専門団体等と連携し、地域全体で困窮する難民を支えていく必要があります。さらに、近年メディア等による「偽装難民」報道等、難民に対するマイナスのイメージが日本社会に広がり、難民との共生社会の実現への障壁が高まる中、難民に対する理解を促進する一般市民を対象とした啓発活動や、支援者間の連携強化に取り組み、多方面からのアプローチにより、安心して暮らせるための地域共生社会を今後も積極的につくっていく必要があります。

2018年3月30日

特定非営利活動法人名古屋難民支援室



〒460-0002 名古屋市中区丸の内 2-1-30
丸の内オフィスフォーラム 7F 川口法律事務所内
TEL : 070-5444-1725 / FAX : 052-308-5073
E-MAIL: info@door-to-asylum.jp

ウェブサイト <http://www.door-to-asylum.jp/>
フェイスブック <https://www.facebook.com/door.to.asylum>