

難民の安心確保と共生社会の基盤づくり事業 報告書

2019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)

平成30年度 独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業

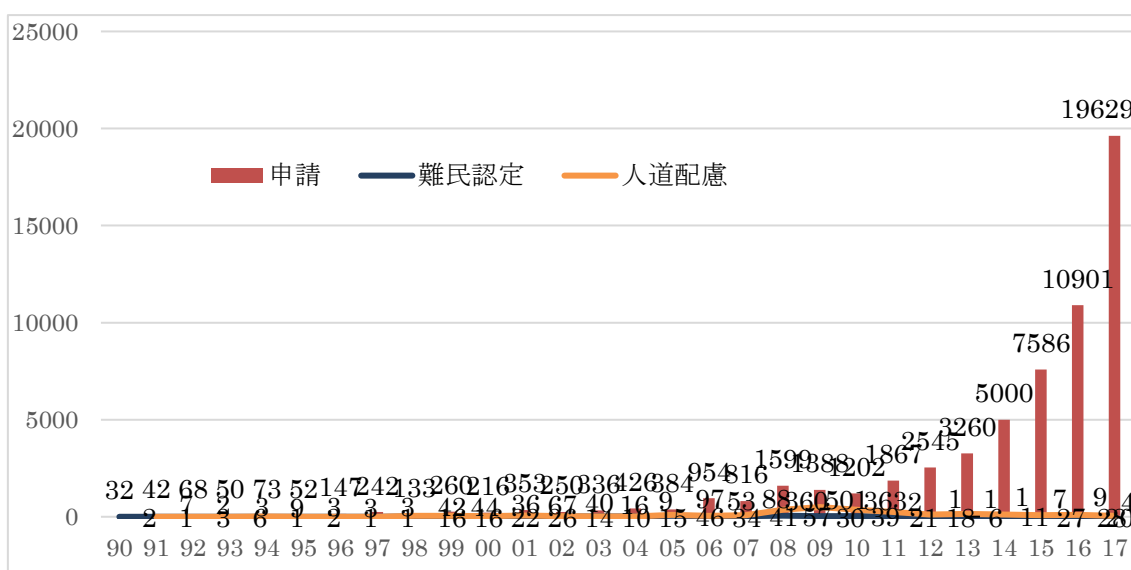
事業概要

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。2017 年末時点では、6,850 万もの人が難民や国内避難民として家を追われており、この数は 2016 年末時点と比較すると 290 万人増加しました。2018 年も、世界中で紛争が絶えることはなく、各地で難民が発生しています。

日本では、2017 年の難民認定申請者数は前年に比べ 8,728 人（約 80%）増加し、1 万 9,629 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。同局での申請者数は、2017 年は前年に比べ 2,774 人増加し、5,419 人となりました。



日本全国の難民認定申請者数等の推移

2 課題 — 難民の安心確保と地域共生社会の基盤づくり

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5,419人に増え、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、難民認定申請者に対し在留制限や就労制限が課せられたことで、法的地位が不安定になり困窮する難民が増えてきています。

そこで、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ことの重要性に加え、在留制限等の判断基準となる難民認定申請書の各質問の意図を難民認定申請者自身が正確に理解し記載することの重要性が高まっています。また、在留制限は、健康保険への加入の制限にもつながる中、中部地域の外国人医療の専門団体と連携し、健康相談を受けられる場が必要になります。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啓発活動や、支援者間の連携強化のニーズが増しています。

以上の背景から、当法人は、保護を求めて日本に逃れ、中部地域に暮らしている難民の安心を確保するため、難民の法的支援及び健康相談会実施事業として、直接の面談に加え、電話やメール等による法律相談窓口の設置、弁護士による難民支援、難民認定申請書の書き方ガイドライン「セルフヘルプ・キット難民認定申請書編」の作成、健康相談会の開催をしました。また、難民・難民認定申請者を含む地域共生社会の基盤づくりのため、難民に関する啓発イベントの開催及び、難民支援者間のネットワーク構築に取り組みました。

第 1 難民の法的支援及び健康相談会実施事業

1 相談窓口の設置

法的地位が不安定になり困窮する難民が増加する中、主に中部地域に暮らす庇護希望者が、正確な情報に基づき難民認定申請できると共に、主張の整理や立証資料の収集、翻訳等の本人のみでは難しい内容について、専門機関のアドバイスを受けることができることを目的とし、相談窓口を設置しました。

相談窓口では、直接の面談による相談に加え、電話やメール、SNS やインターネット電話アプリケーション等で相談に乗りました。

事業期間中、新規の相談者は 98 人、国籍は 27 カ国に亘りました。国籍別の上位の国は、ウガンダ 15 人、フィリピン 12 人、スリランカ 9 人、アフガニスタン及びパキスタンそれぞれ 8 人、イラン、シリア及びナイジェリアそれぞれ 5 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・九州の他の団体からの紹介等がありました。

具体的な相談内容としては、入国管理局に 3 日間通っているが、難民認定申請書をもらえない、同申請書を入国管理局で受け取ってもらえない、入国管理局で在留資格の申請をしたが、2 ヶ月の在留しか許可されなかった、在留資格の更新が不許可となり、帰国するか收容されるかと聞かれ、難民認定申請を取り下げしてしまった等、運用変更に関連すると考えられる難民認定申請及び在留資格に関する相談が多数寄せられました。その他、今日本に到着したが、送還されそうで怖い、助けて欲しい、という上陸許可をされるかそのまま送還されてしまうかという切迫した相談が、中部国際空港を含む全国の空港や港から複数寄せられました。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認定申請者が、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收容されると、精神に異常を来すことは容易に想像できます。実際に收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。收容者は、在留資格を取得して收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、国民健康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。



2 弁護士による難民支援

難民該当性や脆弱性の観点から、保護や支援の必要性が高いと考えられる難民認定申請者が専門家の支援を受け、適切に保護されると共に、中部地域において難民支援を行う専門家の増加を図ることを目的とし、弁護士による難民支援を行いました。

難民認定申請の手続きは複雑な上、難民該当性の立証活動は特別な専門性が必要であることから、弁護士等の法律家による法的支援なしに難民認定を受けることは、極めて困難です。さらに、難民として認定される人ほど手続きが長期化する傾向にあり、難民認定申請者らは、法的地位が不安定なまま日本に滞在することを余儀なくされています。難民への法律支援の困難さゆえ難民事件の経験のあるベテラン弁護士と若手弁護士等の共同受任という形が理想ですが、難民への法律支援には、政府による歳出はなく、自己資金で行っている日本弁護士連合会の難民向け法律扶助は、基本的には弁護士一人分しか支給されないため、弁護士の持ち出しで支援することが多い難民事件の受任が、志のある若手弁護士にとってより難しくなっているという問題に加え、法律家の間で難民支援に関して蓄積された知見を共有していくことが難しい状況にあります。

そこで、本事業では、難民支援に関心のある又は法律相談を通じて難民事件を受任した若手の法律家と、難民法に精通し、難民事件の経験が豊富なベテラン法律家をアドバイザーとしてマッチングし、難民認定申請者一人ひとりに対し、質の高い法的支援を提供すると共に、中部地域における次世代の難民法律支援の専門家の増強を図りました。

事業期間中、のべ10件の相談に対し、ベテラン弁護士3名と若手弁護士2名がチームとなり、アフリカ出身の難民認定申請者を受任し、聴き取り内容の整理、追加聴き取り事項の議論及びまとめ、証拠資料の整理とまとめ、陳述書の作成等を行いました。



3 難民認定申請書の書き方ガイドラインの作成

難民認定申請書への記載事項は、日本に逃れてきた難民が、難民に該当することを主張する基礎となる、大変重要な書類です。さらに、2018年1月15日から、難民認定申請書の記載事項を基に2ヶ月以内に在留制限等の対象となり得る運用へと変更があったことを受け、難民認定申請者自身が難民認定申請書の質問の意図を正しく理解し、申請書を書くことができるようになることを目的とし、難民認定申請書の書き方ガイドライン「セルフヘルプ・キット難民認定申請書編」を作成し、英語、フランス語、アラビア語に翻訳しました。

「セルフヘルプ・キット難民認定申請書編」は、申請書にどのような情報を書いたらよいかを理解するのに役立ち、また、難民認定申請者が、難民の定義にどのように当てはまるかを、法務省・入国管理局が理解しやすいように、情報をどのように申請書に書いたらよいか、説明しています。

「セルフヘルプ・キット難民認定申請書編」の目次は、以下の通りです。

1. このセルフヘルプ・キットの使い方
2. 難民認定手続を始めるために知っておくべきこと
3. 難民認定申請書の重要性
4. 難民認定申請の手続きについて
5. 難民認定申請書を書くときに注意する点
6. 難民認定申請書への記入

上記6においては、難民認定申請書の一つ一つの質問内容について、何を記載することを求められているのか、質問の意図は何か、難民として保護を求める外国人であるが故に抱える想定しうる問題に対し、どのように対応すれば良いかについて、説明しています。例えば、初めの氏名記載欄について、旅券に自分の本当の名前が記載されていない場合、それを説明する上申書を一緒に出すことを勧めることや、自らの氏名を証明する書類がない場合でも難民認定申請可能であること等を説明しています。

今後は、難民認定申請を希望する外国人に対し、初回の聴き取りを行った上で、難民認定申請を希望する庇護希望者に対し、本事業で作成した「セルフヘルプ・キット難民認定申請書編」を参考に、難民認定申請手続をサポートしていきます。

4 健康相談会の開催

在留が制限され、健康保険に加入できない難民認定申請者等が健康相談を受けることで、少しでも安心した生活を送ることが可能となることを目的とし、外国人医療センターと連携し、健康相談会を開催しました。

相談者数一覧

年月日	会場	来場者数	ボランティア
2018/5/27	名古屋国際センター	24名	23名
2018/7/22	五反城教会	61名	22名
合計		85名	45名

各回の来場者の国籍別内訳は、2018年5月27日（名古屋国際センター）では、フィリピン13人、ブラジル3人、台湾2人、ネパール2人、アメリカ1人、イギリス1人、インド1人、ニュージーランド1人でした。2018年7月22日（五反城教会）では、ベトナム55人、ウガンダ2人、アメリカ1人、ブルンジ1人、ペナン1人、ナイジェリア1人でした。

ボランティアの内訳は、5月が、医師6人、歯科医師3人、看護師8人、通訳を含めた一般6人でした。また、7月は、医師5人、歯科医師2人、看護師2人、通訳を含めた一般6人でした。

結核検診の結果、5月は、全員「著変なし」でしたが、7月は1人「精密検査要」と診断されました。

今後の課題としては、自身の体調を知り、予防に努めること、健康保険に加入できている場合においても活用方法を十分に理解していない外国人が多数見受けられるため、保険システムを理解できる啓蒙の必要性があること、国の文化を知ることにより、相談者の気持ちや思いを深く理解する重要性が挙げられました。また、難民認定申請者については、保険に加入できない人が多く、体調不良に不安があり相談に訪れていること、肺がんのため仮放免として出所させられたが、重篤のため帰国を勧めざるを得なかった事例がありました。その他、知覚過敏、腰痛を訴え来場した事案があり、知覚過敏については、ボランティア歯科医師により治療を受けられることになりました。また、腰痛については、生活の見直し、腰痛体操などのアドバイスが行われました。さらに、うつ病傾向のある人が多くなっていることが特徴として挙げられました。

第2 難民に関する啓発イベントの開催及び支援者間のネットワーク構築事業

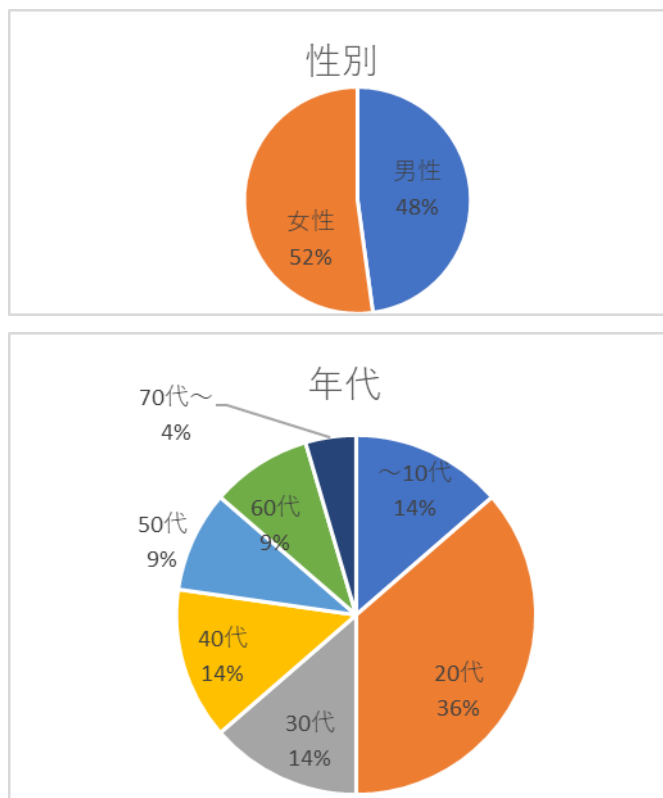
1 難民に関する啓発イベントの開催

中部地域に暮らす難民の具体的な顔が浮かぶ市民が増えることにより、難民に対するマイナスのイメージを払拭し、共生社会の実現の基盤をつくることを目的とし、難民に関する啓発イベントを開催しました。

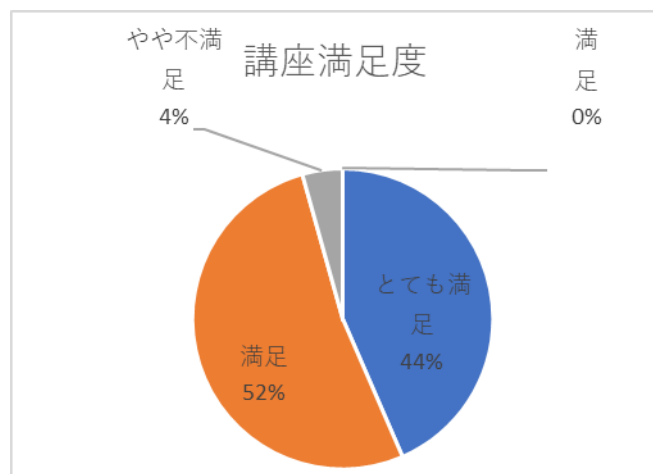
具体的には、世界難民の日（6月20日）にあわせ、2018年6月16日に名古屋大学において、映画「シリアに生まれて」の上映に加え、中部地域に暮らす難民や支援者に登壇を依頼し、現状をお話いただく講演会を開催しました。

アンケートの結果は、以下の通りでした。

参加者について



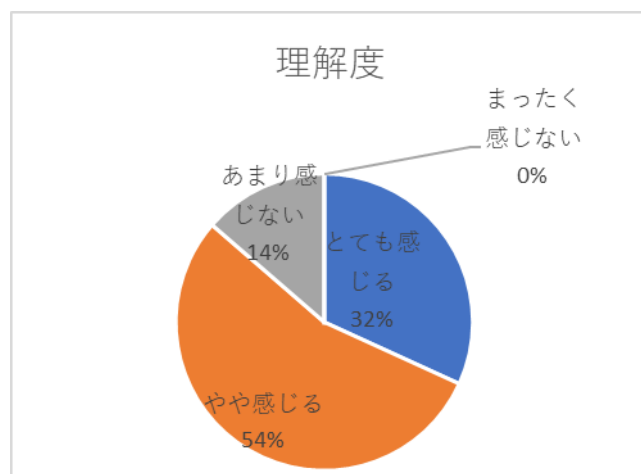
満足度について



満足度についてのコメント抜粋

- ・ シリアの方や映画のストーリーから色々知ることができた
- ・ 映画が見たかったものだった
- ・ 難民の方の状況を今までよりもよく知ることができた
- ・ シリア難民の現状が「文字」だけでなく「映像」で知ることができた
- ・ 素晴らしい映画だった。罪のない子どもたちがこのような苦難にあっていることを少しでも多くの人に伝えなければならないと思う
- ・ シリア難民に関わるドキュメント映画を見た上で、さらにシリア難民である方とその家族について現在の生活状況や難民認定の経緯などの話、及び担当弁護士の分析まで聞かせてもらえてシリア難民のみならず、世界中の戦争か地域衝突に苦しまされているそれぞれの国の方にもっと興味を持てるようになった
- ・ 映画は興味深く、当事者や関係者のお話を聞いたので良かった
- ・ 上映作品が一部画像のみだれにより見られなくなってしまったのは残念
- ・ 難民申請をされている方の実体験を聞いた
- ・ 日本の「難民（または外国人）に対する理解と対策対応」が遅れていることを改めて実感した
- ・ 映画がとても印象的だった
- ・ 遠い国のことではなく、中部エリアでの実例（シリア難民の方と弁護士の先生）を通して身近なことだとよく理解した
- ・ 難民申請手続の資料がほしい

理解度について



理解度についてのコメント抜粋

- ・ シリア難民の惨状と日本政府の対策に憤りを感じる
- ・ 東京で支援してきたビルマからの難民の方とは異なる背景があるのだと感じた
- ・ 戦争のせいで、生まれてからずっと住んでいた家、国をやむをえなく出て、家族などと離れ離れになる恐れもある難民たちに対して、今日の講演会を通じて最も驚いたことが、日本で難民認定が下りるまで長い時間がかかり、これ自体に矛盾が生じる（人道配慮と言えるのか？）ということ。
 - ・ 家族と離れた少女の「私のほうが恵まれていてつらい」という言葉
 - ・ 意識には働きかけられたが、行動に結びつけられるかが課題
 - ・ ベルギーで難民認定を受けることができても言語の問題で就労が厳しいという描写があったが、日本の現状と似ていると思った
 - ・ 国の受入れ体制が整っていないために苦しんでいることを知れた
 - ・ 難民申請の難しさを知ることができた
 - ・ いくつかのイベントなどで難民について知る機会があったが、ヨーロッパで「量」に対応する難しさと個人の生きる希望の重さの両方を感じた。
 - ・ 特にイメージが悪くなるような話もなかった（そのためイメージが変わったとはあまり感じない）
 - ・ すでに難民についての知識はある程度あった（そのためイメージが変わったとはあまり感じない）

以上より、映画の上映と実際に中部地域に暮らすシリア難民と代理人である弁護士の話を知るイベントの企画・開催により、難民の具体的な顔が浮かぶ市民を増やすことができ、地道ではあるが、確実に、共生社会の実現の基盤づくりに一歩前進することができました。

2 難民支援者間のネットワーク構築

中部地域の現状の共有及び取り組みの普及を図ると共に、難民支援団体や情報が集中する関東の難民支援者とのネットワークを構築することにより、中部地域での難民支援の質の向上を図ることを目的に、難民支援者間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状況を報告し、政府や国際社会の最新の動向をつかむことができました。

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受けることができるよう、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。



2019年2月21日
大村入国管理局の収容者の
傾聴ボランティアとの
意見交換会の様子

事業のまとめ

本事業では、2018年4月から2019年3月までの一年間、中部地域に暮らす難民・庇護希望者を主な対象とし、相談窓口を設置し、年間約100名の相談に乗ると共に、質の高い支援の提供のため、弁護士による法律支援及び中部地域で難民支援に関わる若手弁護士の増加を試みる取り組みを行いました。さらに、難民認定申請手続きにおいて、判断基準の基礎資料となり、2018年1月の法務省の運用変更以降、さらに重要性が増した難民認定申請書について、難民認定を希望する外国人が、質問内容を正確に理解し、自らの難民該当性を適切に主張・立証できるよう、難民認定申請書に関するガイドライン「セルフヘルプ・キット難民認定申請書編」を作成し、英語、フランス語、アラビア語に翻訳しました。また、法務省の運用変更を受け、在留が制限され、健康保険に加入できない難民認定申請者等が少しでも安心した生活を送ることが可能となるよう、中部地域のNPOと連携し、健康相談を年に2回実施しました。

加えて、難民や難民認定申請者を含む地域共生社会の基盤づくりを目的とし、世界難民の日にあわせ、シリア難民に関するドキュメンタリー映画を上映した上で、中部地域に暮らすシリア難民とその代理人弁護士からお話を聞くイベントを開催しました。また、当団体スタッフが関東及び九州の大村を訪問し、中部地域の現状の共有と情報交換を行うと共に、他団体からの学びから、中部地域での難民支援の質の向上を図りました。

難民一人ひとりが安心して暮らせる社会の実現のためには、多面的なアプローチが必要であるところ、本事業年度は、直接の支援として、他団体と連携した外国人向けの健康相談会の実施に加え、特に法的面での支援に重きを置いて取り組みました。それは、日本に暮らす難民認定申請者の生活の安定は、法的地位と密接に関連があるからです。本事業では、専門スタッフによる中部地域に暮らす難民認定申請者等の相談窓口の設置及び、難民認定申請書のガイドライン作成を通して、より多くの難民認定申請を希望する外国人への適切な支援の提供と、弁護士による質の高い支援の提供の、質と量の両面からの支援を充実させると共に、その仕組みづくりに取り組む事が出来ました。

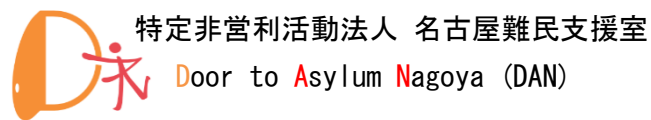
また、難民支援という、難民認定申請手続きや在留資格の関係といった法律の分野から、「医・食・住」、日本語、家族、メンタルヘルスなど、幅広い知識が必要とされる現場において、他団体や支援者からノウハウを学び、蓄積することができました。さらに、他団体や地域の支援者、地域住民と難民個々の案件や難民支援について相談をする中で、それぞれの地域のアクターが何に重きをおいて、目の前の一人ひとりと関わっているかを知ることができ、その姿勢から気づかされることや学ぶことが多く、支援の姿勢として、長期的にみて相手の為になることは何かを考え、行動していく重要性を再認識しました。

課題と展望

今までの取り組みにおいて、個別支援やケースワークに力を入れ、その質の向上を図り、ネットワークの構築や弁護士が支援できる体制づくり、難民認定申請書のガイドライン作成等に取り組んできました。その中で、難民認定申請の結果が出るまでに何年もかかり、先の見えない不安を抱えている人、就労許可がなくお金がないため、一日、誰にも会わず家の中で過ごさざるを得ない人などが多く見受けられ、彼ら・彼女らが精神的に困窮し、社会からも孤立しているという課題が見えてきました。そのため、今までのような具体的な相談事項がある難民認定申請者との一対一での個別支援に加え、より開かれた場所で同じ境遇にある難民認定申請者や地域に暮らす日本人や外国人と出会い、日々のちょっとした悩みも気軽に話し合える居場所づくりの必要性を感じています。今後、今までの取り組みの効果を上げるためには、困窮する難民等への個別支援の継続に加え、難民や難民認定申請者らが気軽に相談できる居場所づくりが必要です。当団体は、個別支援において、緊急支援の段階から、自立を考えたケースワークを大事にしてきました。しかし、生活に困窮し、孤立しがちな難民や難民申請者らが、ケースワーカーによる支援のみでなく、当事者同士、助け合いながら、生活の質を向上するための相互支援の関係を築ける環境を今後つくっていきたいと考えています。

2019年3月28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>