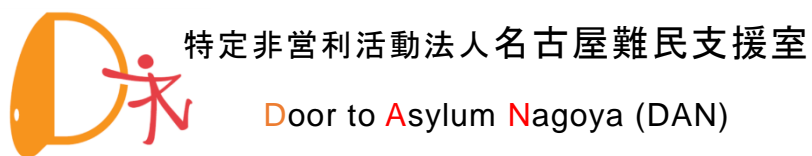


難民の貧困解消と居場所づくり事業 報告書

2016年3月発行



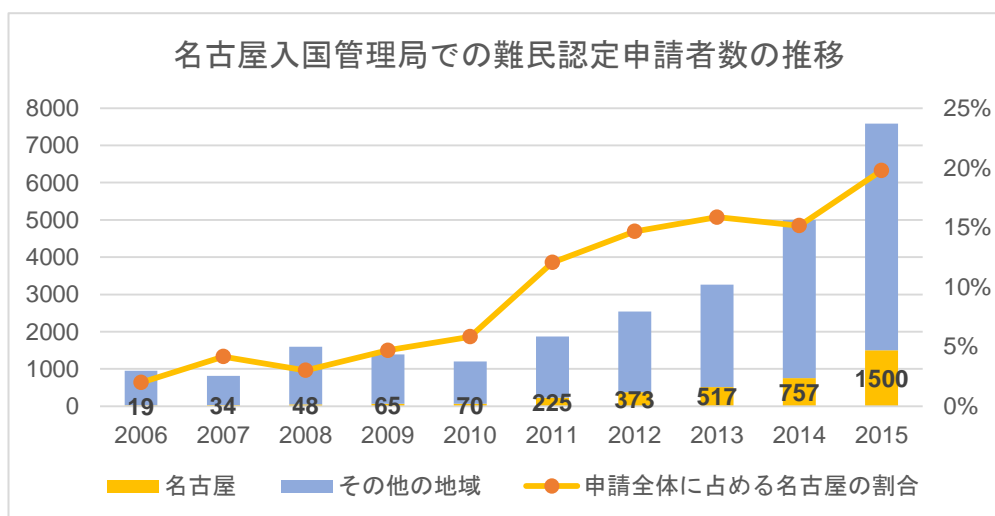
独立行政法人福祉医療機構 社会福祉振興助成事業

事業概要

1 背景となる状況—世界、日本、そして中部地域—

近年、特に中東において顕著にみられますが、迫害や紛争によって住んでいる家や母国を去らざるを得ない人々の数はますます増えています。2015年には、戦後最悪の前年を更に上回る6,000万人を超える人々が避難を余儀なくされました。これはドイツやフランスの総人口に匹敵する規模です。人権や人道危機がかつてなく甚大になってきているだけでなく、現在の世界体制を不安定化させうる規模のものとなっています。

日本でも難民認定申請者数が年々増加しています。申請増加の大部分を占めているのは東南アジア諸国や南アジア諸国の出身者ですが、中東・北アフリカやサハラ以南のアフリカ諸国、東南アジア諸国の少数民族地域など、さまざまな国や地域からの申請者数の増加が見られます。地方入国管理局別で見ると、東京の次に名古屋入国管理局での難民認定申請者が多く、2010年に70人、2011年に225人、2012年に373人、2013年に517人、2014年に757人、2015年には1500人近くが名古屋入国管理局において難民認定申請をしました。東京以外の一地域に年間1000人を越える申請者がいるにも関わらず、公的な支援へのアクセスは東京に集中しているのが現状です。地域で暮らす難民／難民認定申請者の数が増加していく中で、特に中部地域において、当面は市民社会の果たす役割が大きくなっていくことが見込まれます。



2 中部地域で暮らす難民の貧困状況と支援へのアクセス

難民申請者数の増加に伴い、手続の待機期間が長期化しています。2015年半ばには申請手続中の未済件数が初めて1万人を越え、さらに半年間で4,000人近く増加しました。手続の待機期間が長期化する中で、手続中の難民申請者（特に在留資格のない者）の困窮は深刻化しています。在留資格がない難民申請者の多くは、セーフティーネットにもつながらず、働くことも出来ずに尊厳のある生活が営めません。金銭的にも精神的にも自力ではどうすることもできない状態となってしまいます。また、移動制限もあり、社会から孤立しがちな状況に置かれています。結果として、在留安定後の自立も困難になります。しかし、公的資金による難民支援は限定的であり、難民用の緊急シェルターは首都圏に限られています。中部地域を含む地方においては、資源がより限られた地域で行われている優れた実践を参考にしながら、市民社会による住居を含む生活支援の提供が求められています。

また、難民が困窮状態に置かれる背景として、日本の難民認定制度が複雑であることや難民として認められることの難しさが課題として考えられます。中部地域には、もともと地域に暮らす外国人が多く、外国人住民を支援する団体もありますが、難民認定手続や難民法への知見を持つ人はまれです。困難に直面した難民／難民申請者が泣き寝入りせずに、相談できる窓口が開かれていることが求められます。

さらに、日弁連、法務省、なんみんフォーラムの三者協議に基づき昨年まで首都圏の空港に到着した難民に限定して行っていた收容代替措置（空港で庇護を求める難民に対し、收容することなく、住居を確保し、ケースワーク及び法的支援を行う取り組み）が、中部空港と関空にまで拡大されました。中部地域においても、シェルターやその後のケースワークができる市民社会のネットワーク体制の整備が求められます。

以上の背景から、名古屋難民支援室は、中部地域で暮らす難民の貧困状況の改善と難民支援のためのネットワーク構築による支援拡大に取り組むべく、以下の事業を実施しました。



第1 難民への住居支援

1 難民ホームレスへの住居提供とケースワークの実施

母国での迫害から逃れてきた難民の多くは、国との繋がりが切れており、日本に母国人コミュニティがあったとしても、コミュニティには近づかないことがあります。さらに、アフリカなどから逃げてくる場合には、そもそも日本に母国人コミュニティが存在しないことが多くあります。僅かなお金を握り締めて母国から避難し、助けてくれる家族も知り合いもない難民が、どこに助けを求めていいかわからずに、ホームレス状態になってしまうことが中部地域においても生じています。その一方で、支援者側には、一時住居はあっても世話をする人が割けずに住居を提供できないといったミスマッチの問題が起こることもよくあります。

名古屋難民支援室は、難民から直接助けを求める相談の電話や、外国人支援団体や宗教系の団体からホームレスの難民がいるとの連絡を受けます。日本で知り合った人の家にいたが追い出され、数日間公園で寝泊りしていたという方について相談を受けたことや、電話をしたものの事務所まで来る交通費がなく、緊急で支援室から出動するということもありました。ある支援団体からは、ホームレスの難民がいて助けを求められているものの、ケースワークができずに一時住居に入れられないという相談がありました。本事業では、支援のミスマッチの課題に着目し、中部地域の一時住居を提供できる支援者や支援団体と緊密な協力関係を築きながら、支援室からはケースワークを提供することによって、修道院や一時シェルターへの難民の入居を可能にし、さらに、名古屋市内のお寺の施設（最大14部屋）に入居できるようになりました。また、入居した難民に対して必要に応じて病院同行や生活相談等の生活支援・法的支援を提供し、継続的にケースワークを行うことにより、住居と身の安全を確保するとともに、難民に寄り添った包括的な難民支援を提供できるようになりました。

住居支援の体制を整えた9月にさっそく相談を受け、一時住居を提供するとともに、公的支援までつなげる支援をし、定期的に住居を訪問して生活相談と法的支援を含めたケースワークを提供することができました。その後も、同じ枠組みで2人の住居が確保されました。また、母国の政府からの迫害の可能性から正規の旅券発給を受けることなく来日した庇護希望者が、その旨を空港で申告したところ、法違反を理由に收容された案件について、16か月に亘る收容後やっと仮放免のための保証人が見つかったにも関わらず、自

分が住居を探し契約するまでの間宿泊する場所がないために仮放免の許可が降りないという課題に直面し、本件についても住居支援の相談・ケースワークを行いました。本事業によって、合計で5人の難民に一時住居と生活支援・法的支援を含んだケースワークを提供することができました。

中部地域は、多くの外国人が生活しているものの、住民の多くはこれまで難民に会うことはほとんどなく、難民がいることさえ知らないのが普通のことでした。そのような環境での難民支援は、既にある資源を難民支援にも使えるように工夫していくことが必要になってきます。そのためには、名古屋難民支援室にしか提供出来ないケースワークや法的支援の精度を高めて提供していきながら、周りにいる支援者や支援団体とも顔の見える関係を維持し、支援の輪をさらに広げていくことが大切だと感じています。



2 難民への生活支援・法的支援ケースワーク

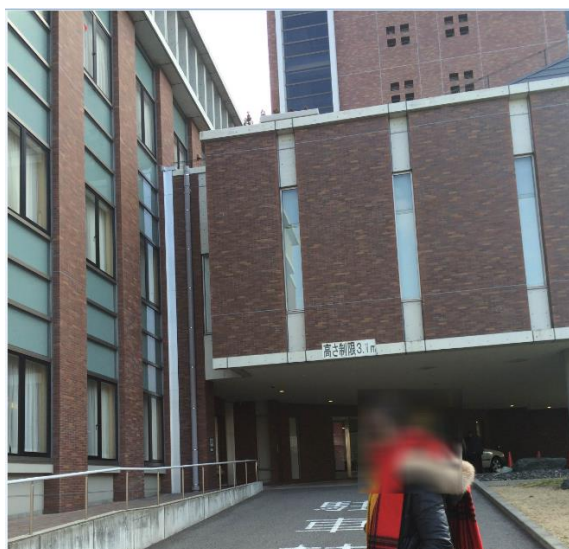
中部地域に住む難民申請者には就労可能な在留資格を持つ者が他地域と比較して多くいますが、在留資格がないために自立した生活が送れず、コミュニティの助けも得られない難民も一定数います。特に、日本に比較的数多い東南アジアや南アジア出身の難民とは言語や宗教が異なるアフリカ諸国出身の難民の多くは孤立する傾向があります。また、母国人コミュニティが存在していても、難民となった事情に関連して母国人コミュニティに近づかない難民もいます。そのような難民の中には、たまたま支援者や支援団体にアクセスすることができる場合や、難民同士の口コミ（収容所内を含む）で聞いて、支援室までたどりつく方がいます。また、在留資格の有無に関わらず、難民認定制度や難民法についての正確な知識を持った難民はほとんどいません。専門的な支援なしには在留の安定化が非常に困難なものになっているという現実があります。本事業において、支援室では、難民の困窮の問題と難民認定手続が困難であるとの問題が関連しているとの認識から、在留安定後にスムーズな自立へつながるように、できるだけ難民に寄り添ったかたちでの生活支援と法的支援を提供するようにしました。

本事業の始まった4月から3月までに、延べ900人以上の相談が支援室にあり、あらたに100人強の難民から相談を受けることができました。相談内容としては、生活や病気、難民認定手続のことが大部分を占め、本国から家族を呼び寄せたいなどの相談もありました。たとえば、病院に緊急搬送されたが、健康保険に入れず、治療代を払えないが、公的支援の援助も受けられていないといった相談がありました。しかし、支援室が治療費を肩代わりすることは、たとえ可能であったとしても、今後のことを考えると良い方法とは言い難いところです。このケースの場合、病院に面談に行き、病院のソーシャルワーカーさんと話した上で、難民本人と今後のどうしていくかについて話し合いました。周囲からの協力も得ながら、何とか治療費についてはめどが立てられるようになりました。

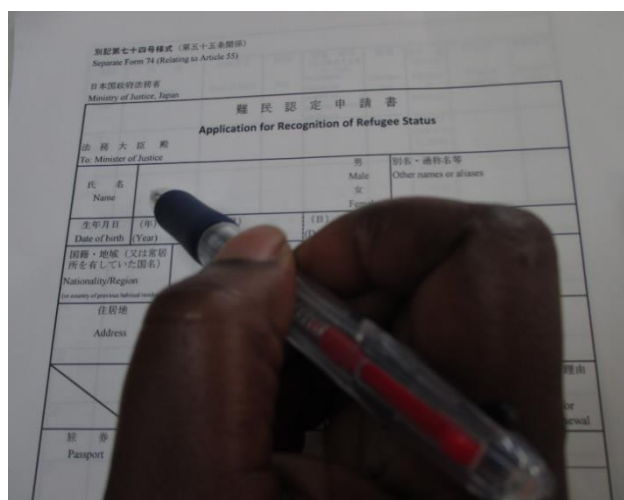
難民は、当然のことながら、一人ひとりがそれぞれの物語をもっています。出身国の情勢などについての十分な知識や聞き取りのための技術を持っていないければ、単に「日本には働きにきた」、「借金しているので帰ったら危ない」などの表面的なことしか見えません。どうして住み慣れた故郷を離れて異国に働きに来なければならなかったのか、または借金して日本に来ることになった背景を丁寧に話してもらうことが必要になります。丁寧な聞き取りの結果として、貧困の背景に民族や宗教に基づく差別があったりすることは珍し

くありません。難民には該当しない場合であっても、人身取引の被害者であったりすることもあります。また、難民保護などの国際的な保護には当てまらない場合には、申請者が先の見えない長引く困窮状態に陥ることを避けるために、今後の見通しについての正確な情報提供とカウンセリングが必要になります。支援室では、法的な専門の知識を持つケースワーカーによる支援を提供することに加え、必要に応じて難民法に知見のある法律専門家につなげることをしました。

今後しばらくは、最近の難民認定制度の改正により、在留が不安定になる難民申請者が多く出てくることが見込まれます。地域に密着しながら、難民についての正しい知識をもって生活支援や法的支援ができるケースワーカーや法律専門家の拡大がさらに必要になっていくと考えられます。



病院への同行



難民認定申請手続きの支援

3 ケースワーカー勉強会の開催

本事業では 11 月に外部の専門家を招いて勉強会を開催しました。勉強会では、長年にわたって難民へのソーシャルワークを行い活躍してこられた方を講師とし、難民の医療やメンタルヘルスについてのケーススタディを交えたレクチャーを受け、その後、意見交換が行われました。参加者は、主に支援室で活動しているケースワーカー、支援者、弁護士、ボランティアなどでした。医療支援に従事する支援者の参加もあり、中部地域での医療制度に関する具体的な経験がシェアされ、難民への医療支援をしていく上での有益な情報を共有することができました。特に、支援者側から与えたり押し付けたりするのではなく、難民に選択してもらうことが重要という点に、医療支援だけでなくあらゆる支援において当てはまるものだと会場からも共感の声があがりました。名古屋難民支援室は、支援のいっそうの充実化のために、今後も外部の専門家による勉強会を実施していきます。



第2 ネットワーク構築による支援拡大

1 中部地域での支援体制の構築への取り組み

中部地域には、外国人医療支援や病院、食料支援、労働問題、女性や子どもの支援などに専門性を持ったさまざまな団体あり、草の根で活動しているワーカーやボランティアがいます。貧困に陥っている脆弱な難民の生活安定を図り、在留資格安定後の自立を見据えた難民への包括的な支援のためには、それらの専門団体や個人との連携は必須のものとなります。また、それらの団体や個人によろやくアクセスできた難民がすぐに支援室に紹介されるように、様々な団体や個人と支援室が顔の見える距離にすることが大切です。支援室は、本事業を通じ、できるだけ現場に足を運び、また、個々のケースを通じて協力した活動することによりネットワークの強化をしました。

本事業により、地域の様々な団体と頻繁にコミュニケーションをとり、連携することができたおかげで、たとえば、難民の宿泊施設の利用の依頼や支援室と難民本人のケースワークに留まらず、宿泊施設の方々と共に利用者の自立に向けて受け入れ態勢をどう整えていくべきかという会議を実施することができました。また、宿泊施設の関係者の方々から、日本人や一般の外国人とは違い難民特有の留意すべき点などについて知りたいという声があり、来年度ぜひ実現したいと考えています。

さらに、地域の難民コミュニティが集まる寺院やモスクに足を運び、そこにいる難民とのコミュニケーションを深め、難民が困難に直面したときに泣き入らずに支援室にアクセスできるような環境づくりをこころがけました。実際に、それらの難民コミュニティのメンバーや、寺院やモスクに通う難民への後日の生活支援・法的支援につながるすることができました。

今後も支援者や支援団体、そして難民当事者のコミュニティや外国人が集まる場に頻繁に足を運ぶことで時間をかけて信頼関係を築き、地域で一丸となって難民が自立して生活できるまで支える体制を整えていきます。

2 東京、大阪、福岡・長崎

日本の公的なまたは市民による難民への取り組みは首都圏に集中しています。インターネットが普及したとはいえ、難民に関する情報が法務省や外務省といった官庁のある東京に偏ります。また現場の状況を踏まえた制度改正などについての政府との対話もほとんど東京で行われます。その一方で、

それぞれの地域では地域独自の状況があり、地域にある資源を活用しながら支援に取り組んでいます。支援室は、本事業により、中部地域の難民が移送されていた大阪や現在でも移送されることのある福岡・長崎の支援団体を訪問して意見交換をし、東京では支援団体を訪問したほか、難民の困窮に取り組む会議に出席して情報の共有や意見交換をしました。

本事業において、福岡では、難民への法律支援を続けている弁護士のグループから話を聞き、長崎県大村にある自然学校施設を訪問して意見交換をし、大村入国管理センターなどから出てきた難民への一時住居提供などについて話し合いをしました。大村の入国管理センターにも訪問しました。大阪では、ボランティアの市民によって運営されている難民シェルターや難民の自立支援の現場を見学し、団体メンバーや地域住民、難民から話しを聞く機会を得ました。東京では、難民支援をする団体のネットワーク団体であるなんみんフォーラムで、難民保護費や収容代替措置に関する会合、外務省との協議に実際に参加することができました。また、難民に衣料やランチ、日本語を一つの場所で提供できるサービスを見学し、今後のワンストップサービス構築といった展望についてのお話をききました。さらに、東京から難民法や制度に明るい方が来訪し、名古屋で難民支援に取り組む弁護士や支援者と共に法的支援を通じて見えてくる課題や難民認定制度の運用改正などに関する情報交換を行いました。

行政による支援が非常に脆弱であることから、今後も本事業で築いたネットワークを継続し、さらなる難民支援体制の強化を図っていく必要があります。また、他地域の様々な難民支援の在り方を目の当たりにし意見交換させていただく中で得たものを踏まえた中部地域での難民支援体制の整備に向け、地域の支援者や団体と協同していきたいです。



長崎の自然学校

3 収容代替措置のためのネットワーク構築

本事業では、日弁連、法務省、難民フォーラムの三者協議に基づき昨年まで首都圏の空港に到着した難民に限定して行っていた収容代替措置（空港で庇護を求める難民に対し、収容することなく、住居を確保し、ケースワーク及び法的支援を行う取り組み）の取り組みを中部地域にも拡大することができました。拡大に当たり一番の懸念材料となったのは、住居の確保とケースワーク実施の体制が中部地域にあるか、ということでしたが、本事業において、その体制を整えることができたことで、中部国際空港も収容代替措置の対象になることができました。今後支援や受入体制を整えていくことにより、難民として逃れて中部地域に来た難民を保護する体制を整え、優れた実践を積み重ねていくことで、制度改正へとつなげていきたいです。

事業のまとめ

難民の貧困解消と居場所づくりを目指し、一年間にわたり、中部地域の支援者や支援団体の協力を得ながら、一時住居確保の取り組みや、難民一人ひとりに寄り添った生活支援・法的支援を提供し、継続的にケースワークを行うことにより、住居と身の安全を確保するとともに、難民に寄り添った包括的な難民支援を提供できるようになりました。また勉強会を開催することで難民支援の専門性を高めながらより充実した難民支援を提供できるよう取り組みました。

さらに、福岡や長崎の大村、大阪や東京を訪問し、それぞれの取り組みを学ぶとともに、各団体とネットワークを構築することで、名古屋入国管理局での収容が長期化した場合に移送される先である大村や首都圏のセンターにおいて、移送された場合と仮放免などによりその後戻ってきた際に、スムーズに支援を提供できるよう、関係者とつながりをつくることができました。

課題と展望

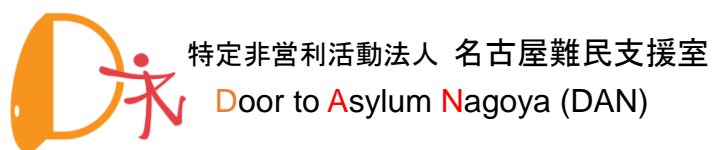
2015年9月の難民認定制度の運用の改正により、2016年のはじめ頃からは生活が不安定になる難民認定申請者が出だしており、今後さらに増加することが予想されます。本事業では、在留資格がなく、就労の資格がなく保険にも入れない難民や来日直後で支援へのアクセスがない難民を主な対象として支援してきましたが、今後は、さらに対象者を広げ、貧困状態が長引かないような取り組みを行う必要があります。

収容代替措置の取り組みは、中部地域においても始動し受け入れ体制を築いてきました。2016年5月には伊勢志摩サミットが開催されることから、中部国際空港の利用が増加し、中部地域での難民認定申請者が増えることが予想されます。今後は政府関係者と対話を積み重ねながら、実際の制度運用につながるよう、引き続き取り組んでいきます。

今夜の宿がない、明日食べるものがない、という難民が支援を求めて来ると、目の前の困窮状態にある難民が必要としているモノを迅速に提供することが解決策であると思ってしまうがちです。しかし、困窮者の自立に向けた支援というのは、緊急支援へつなげるプロセスからつなげた後のケースワークが非常に大切であることを、本事業を通して再認識しました。また充実したケースワークを行うことができれば、地域社会の資源を有効活用できることが見えてきました。難民一人ひとりに寄り添ったケースワークの充実は、難民自身の自立のみならず、地域資源の持続可能性にも寄与すると言えます。今後も地域の協力を得ながら、状況の変化に対応しつつ改善を図りながら、中部地域に暮らす難民一人ひとりに寄り添い、地域に根差した支援を行っていきます。

2016年3月31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>
ブログ <http://blog.canpan.info/dan/>