

難民の貧困解消に向けた連携強化と継続支援事業 報告書

2017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

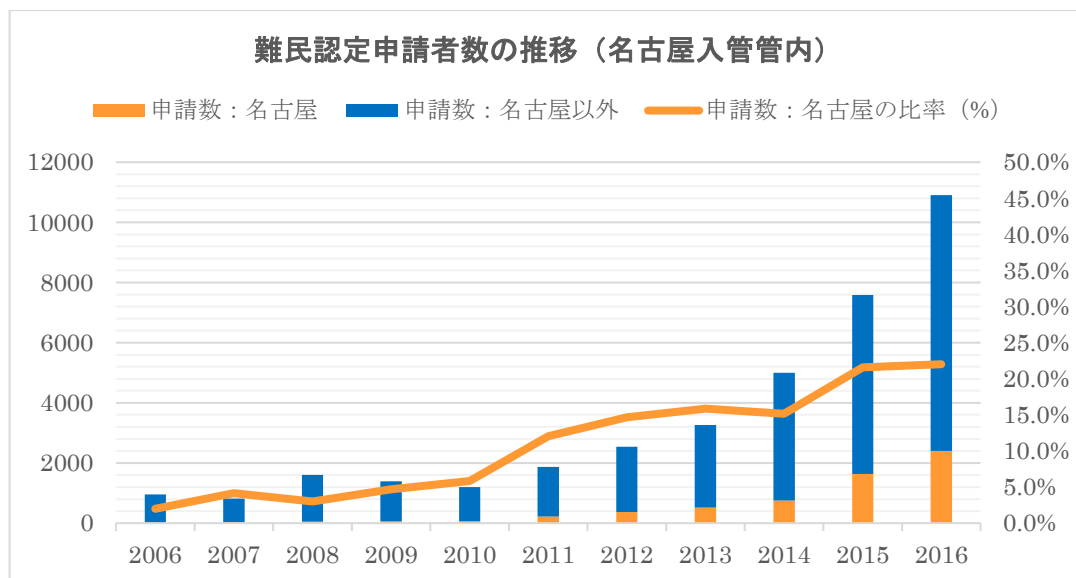
事業概要

1 背景 — 世界、日本、そして中部地域の難民

世界中で難民に関するニュースを見ない日はないくらい、難民問題は私たちにとって身近な問題になってきています。現在、シリア難民だけで 500 万人を超えていますが、世界には 6,500 万人を超える数の人々が難民・国内避難民となっています。これは、イギリスやフランスの人口とほぼ同じ数の人々が迫害や紛争により家を追われていることを意味します。2016 年のリオ五輪では、歴史上初めて難民のチームが結成されたことも、難民の世界的インパクトを物語っています。

そして、日本にも難民は逃れて来ています。日本に保護を求めて難民認定の申請をする人の数は年々増加し、2016 年の難民認定申請者数は、日本で難民条約及び議定書が発効した 1982 年以降、初めて 1 万人を超えました。

さらに、地方入国管理局別では、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、2013 年に 517 人、2014 年に 757 人、2015 年に 1,636 人、2016 年には 2,500 人近くが名古屋入国管理局で難民認定申請しました。地方入国管理局別の申請者の増加率を比較すると、名古屋入国管理局が突出して高いことが分かります。



2 課題 — 困窮する難民に対する支援

難民認定申請者の増加に伴い、難民審査にかかる期間が長期化しています。審査期間は、認定事案で平均約4年を要し、中には10年以上手続中のケースもあるのが実態です。難民申請者は、審査の間、いつどのような決定を下されるのか分からず将来に不安を抱えたまま、何年間も生活していかなければなりません。

また、2015年9月の難民認定制度の運用改正により、2016年のはじめ頃から生活が不安定になる難民認定申請者が出だしており、当団体にもそのような相談が増えています。申請者の困窮状態が長期化す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。

中部地域は、外国人住民が集住する地域が多くあり、さまざまな分野で支援を提供できる市民団体もあります。しかし、支援の提供は多くの場合に団体ごとに断片的です。当面の難民保護においては、限られた資源を使い、市民社会が有機的に連携して支援体制を強化するアプローチが求められます。同時に、難民/難民申請者の地域での自立した生活のためには、住居の確保等の緊急支援の後に、健康への不安を取り除きながら、継続的に支援していく仕組みが必要です。

以上の背景から、当団体は、中部地域で暮らす難民の住居や健康等を確保し福祉の向上を図って将来の見通しを立てるための助けを提供すると共に、難民の貧困状態が長期化することを防ぐことを目的に、難民等を対象とした出張相談・健康相談会・勉強会を実施し、支援者間の連絡会・勉強会の実施を通じて地域の人的資源の連携を強化し、地域の支援ネットワークにつながった難民を緊急支援後も継続的に寄り添って支援する事業を以下の通り実施しました。

第 1 難民/難民申請者への訪問相談と継続支援

1 出張相談・勉強会

母国での迫害から逃れてきた難民は、母国とのつながりが切れている者も多く、日本に逃れた後でも同国人のコミュニティに近づかないことがあります。遠い日本まで逃れて来ても相談先を見つけることができず孤立する中で、困窮が深まる難民がいます。近年、難民認定制度の運用が大きく変わりましたが、制度に精通している難民認定申請者はほとんどいません。これまでと同じことをしていたのに、知らない間に在留資格がなくなり、生計を立てられなくなったということもあります。また、難民認定という制度について知らず、申請をする時点で在留資格が切れている外国人や、そもそも母国で迫害を受ける難民であるが故に旅券を発行してもらえず非正規な手段でやって来る外国人などは、難民認定申請の申請中は非正規の状態のままでいなければなりません。さらに、困窮状態にある難民認定申請者は、外務省の外郭団体からの公的支援を受けることができますが、同機関につながるまでの間、そして申請をしてから受給決定まで、さらに場合によっては受給決定後ルール説明や口座開設などの手続きが終わるまでの間、支援を受け取ることができず、待機期間中にホームレスになるケースもあります。

本事業では、中部地域において困窮状態にある難民/庇護希望者の早期発見を目指し、事務所や電話での相談を受けるだけでなく、地域の外国人が集住する団地や公民館、民族のイベント、宗教施設等において、年間通じて合計6回足を運び、出張相談を行いました。生活が不安定化し困窮状態に陥っている難民/庇護希望者にアウトリーチすることができ、また出張相談先で相談に乗った人が後日事務所に来たり、相談先でつながった人の紹介で新たに問い合わせがあったりと継続支援や新規の相談へと発展しました。

また、2015年9月に改正された難民認定制度の新運用により、2016年の初め頃から生活が不安定になる難民認定申請者が始り、特に4月以降から増加しています。当団体では、いち早く新運用に関する情報収集を行い、分析を行って備えました。当団体には、個別の相談において、今まで更新されていた在留資格が更新されなくなってしまった理由が分からない、犯罪を犯したわけでもないのにどうして更新されないのか、という混乱の声が寄せられていました。そこで、難民認定申請者が、先が見えないまま困窮状態に陥ることを避けるために、今後の見通しや制度改正の内容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るとの考えから、弁護士に講師をお願いし、「難民認定制度の新運用」について豊川及び豊田におい

て2回、勉強会を開催しました。両地域にはネパール人が多く暮らしており、また豊川では難民認定されたネパール人男性がネパール・コミュニティをつくり地域の清掃活動等を実施していることから、主にネパール人を対象に行い、レジュメはネパール語に翻訳したものを作成の上、当日はネパール語の通訳をお願いして、勉強会を実施しました。本事業での勉強会では、まずは難民申請者が制度改正の内容や自分の状況を理解し、整理することができました。そして、その後のネパール人難民申請者からの更なる相談と継続支援にもつながることができました。

年月日	場所	参加人数
2016年11月6日	豊川公民館	43
2016年12月11日	豊田産業文化センター 豊田市国際交流協会	21



2016年11月6日 豊川での勉強会の様子

2 健康相談会

難民/難民申請者の中には、病気が悪化するまで病院にかからない、相談しない、または、健康相談で病気が発見されても重症化するまで病院にかからない例が報告されています。そのような外国人や難民に、地域や難民支援ネットワークによる対応が可能な段階で接触し、寄り添って支援を継続できる仕組みが必要です。

そこで本事業では、特定非営利活動法人外国人医療センターと連携し、難民を含む外国人を対象にX線検査を含む無料健康診断を実施しました。

年月日	会場	相談者数	ボランティア
2016年4月24日	徳林寺	8	13
2016年5月22日	名古屋国際センター	40	18
2016年6月19日	保見交流館	53	24(学生含む)
2016年7月24日	神召教会	21	18
2016年8月28日	恵方教会	39	20
2016年9月25日	鳥居松ふれあいセンター	16	19
2016年10月23日	犬山フロイデ	7	16
2016年11月27日	清須市民センター	20	24
2016年12月18日	刈谷国際プラザ	48	22
2017年2月26日	みこころセンター	23	19
2017年3月26日	岩倉団地集会室	11	25

難民認定申請のうち在留資格がなく仮放免状態の人や就労の許可がなく働いていない人はほとんど来日から一度も健康診断を受けていない、という人が多数です。そのような難民/庇護希望者が無料で健康診断を受け、直接医師や看護師に相談できたことにより、結果として健康だった難民の人たちは心から安心している様子が伝わってきました。様々な不安を抱える難民たちが将来の見通しを少しでも立てやすくするための一助になることができました。その一方で、健康保険に加入できない難民認定申請者から乳がん検診の希望がありましたが、資金面での支援ができず、今後の課題として残りました。

健康相談会には、法律相談を併設し、在留資格や難民認定手続きに関するアドバ

イスも行いました。ボランティアの市民や医療関係者にも難民について知っていただく機会となったことは、今後の地域における難民支援において大きな意味を持つといえるでしょう。



2017年2月26日 健康相談会の様子

ボランティアの皆さんからは以下の通り感想が寄せられています。

- ・ 相談者の方が100%ベトナムの方(みんな若い)でした。日本在住26年という方が何人かいらしてびっくりしました。
- ・ 最近のニュースで、アメリカやフランスで、一部移民制限や排斥するような報道が流れていてとても悲しい思いがします。寛容の気持ちを忘れず、相談会を通して外国の方々が住みやすい社会を支えていけるなら、と思いました。自分の健康状態を知ることはとても大切なことなので、これからも継続して頂ければと思います。
- ・ 今回は弁護士先生の法律相談も3件ほどあり、コンスタントに需要があり来ていただく甲斐がありました。良かった良かった
- ・ 『無料法律相談』を併設しました。相談者は来ないだろうなあと考えていましたが、な、なんと3件の相談がありました。外国人にとって安心して住めるには「ビザ」が不可欠です。またビザがあっても家族を呼び寄せたりするのはなかなか難しくみんな苦勞しているようです。そんな悩みを整理して、何をどのようにすればいいのか…アドバイスをするのも一つの支援になるのではないかと思います。
- ・ また今回は心の相談に来た人が3名あり、心が痛みました。日本も鬱の症状の方がたくさんいらっしゃいますが、異国での精神の疲れはもっと深刻ではないのでしょうか。精神科の先生がおいでになるのできちんと対応できましたが、やはり心の内を吐露するのは時間がかかります。

3 継続支援（生活・法律支援）

難民/庇護希望者の困窮状態が長期化しないようにするためには、緊急支援による住居や食料の確保に加え、難民たちが将来の見通しを立てられて、自分で生活していく力を持つことが必要になります。難民が自立した地域生活を送れるために、本事業では地域の人材と協力し、資源を活用しながら生活支援と法律支援での継続支援にも力を入れてきました。本事業では、目標を大きく上回る延べ1,400件（電話相談を含む）の支援を実施することができました。

家庭は社会の最小単位ですが、単身で他国に逃れて保護を受けた難民が家族と再統合するには、母国に戻るができないため、残してきた家族を保護国に呼び寄せるしか方法がありません。当団体は、本事業において、シリア難民について、母国や近隣の国に残してきた妻子を呼び寄せる家族再統合の支援を行い、来日に際して住居探しの支援をしました。

また、くも膜下出血で倒れ、救急車で搬送されたトルコ人について、病院のメディカルソーシャルワーカーや、本人の仮放免保証人である大阪の支援者と共にケースワークを行い、継続的に支援を行った事例もありました。

さらに、当団体に直接助けを求めて来る案件のほか、地域の支援ネットワークにはかかったものの、面倒を見る人材がいなくてホームレス状態から抜けられない事例が複数ありました。そのような場合には、当団体からケースワークを提供し、地域団体の宿泊所につなげるまでの宿泊場所を確保したり、地域団体の宿泊施設で滞在中のケースワークを行ったり、また、公的支援につながった後に住居を探すといった支援を提供することができました。

難民は特に申請中の場合、様々な制度の穴に陥り、また在留資格上の問題等から、そもそも自立することが困難な状況に置かれている人がいます。しかし、そのような場合においても、なんとか日本で生き延びていかなければならない、というのが日本に逃れてきた難民の現実です。継続的にケースワークを実施する中で、特にホームレス状態など緊急性の高い時に、緊急支援を行う際のケースワークにおいても、本人の意思を最も尊重し、本人主導で緊急支援へとつなげていくこと、ケースワークを行う側としては、本人が努力してもどうしてもできないことに対して支援をすることを言葉で伝えると共に行動にも示すことが、その後の本人の自立へと結びつくことを実感しました。

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

難民/庇護希望者の早期の貧困解消のためには、支援者/支援団体との連携が不可欠であるとの認識から、本事業では、合計6回連絡会を開催しました。連絡会においては個々が抱える事案の共有とどのような解決策が必要か、そのための役割分担等について議論し、情報交換を行いました。会合においては、ホームレスになり支援を求めているアフリカの男性についても議論を重ね、聴き取り内容から本人が持っている資源などを確認の上本人の力を最大限生かすために支援者としてどう動くべきか、どこまで手を差し伸べ、どういう部分では本人に任せて主体的に動いてもらうべきかについて話し合いました。また、別の連絡会の際には、難民等がお世話になっている宿泊施設の管理者を迎え、どのような考えや思いで活動をされているのか、についてお話を伺いました。

連絡会において、支援者同士が連携することにより、よりスムーズに難民の支援を行うことができることを改めて認識しました。



2017年2月24日 連絡会の様子

2 勉強会

ホームレスの難民等がお世話になっている宿泊所において、普段宿泊者等と頻繁に会い、実質様々な面倒をみている地域の住民らより、昨年度の事業において難民についての勉強会開催のリクエストがあったため、本事業において、勉強会を実現しました。勉強会では、地域に暮らし、特に在留資格のない外国人や難民を支援している支援者からどういう背景で外国人がホームレス状態になってしまうのかについてお話いただいた上で、事例を挙げながら今後の支援の方針や基本的なルールの確認などについて議論をしました。

宿泊所の提供者から継続的な勉強会開催の提案があり、また、参加者からは、宿泊している難民との距離感をどうすればよいかといった現場で日々難民と接しているからこそ沸き起こる支援のあり方についての率直な質問が出るなど、難民支援のあり方について話し合う場を定期的に持つていく必要性を感じました。



2017年2月27日 勉強会の様子

3 ネットワーク

名古屋入国管理局における難民認定申請者や庇護希望者の収容が長期化すると、多くの場合関西の西日本入国管理センターに移送されてきました。しかし、同センターが廃止になって以降は、九州の大村の入国管理センターや関西の牛久入国管理センターに送られるようになりました。中部地域外のセンターに送られた後、仮放免となり、また中部地域に戻ってくる難民申請者も多いことを踏まえ、またそれぞれの地域における課題や解決策を共有するため、関東、関西、九州とのネットワークの構築を図りました。

東京を訪問し、難民支援に取り組む他団体と共に個別の事例を通して見えてくる課題を整理し、分析した上で、政府との対話を行い、制度改革に向けてNGOとしてどのような役割を果たすことができるかについて議論をし、また東京でのノウハウを名古屋の地域性を活かしながら取り入れて行くため、名古屋から東京へ合計3名が合計13回訪問し、東京から2名が合計17回来訪しました。

関西に2回訪問し、大阪で難民のシェルターを新しくつくった団体のシェルターを訪問したり、関西において難民支援に関心がある人々が集まる集会に参加したり、また神戸において中東諸国の在日外国人と日本人で結成している団体を訪問し、意見交換及び具体的に名古屋にいた難民申請者で神戸市に移った案件の相談を行いました。

九州においては、福岡において難民支援をしている弁護士が、中部地域在住の難民のケースについて議論する会議に同席しました。本件も元々中部地域に住んでいた難民が大村のセンターに送られた際に仮放免が許可され、九州の弁護士がその際に受任し今も訴訟が係属している案件です。

また大村入国管理局において面会活動を続けられている支援者の面会に同席し、支援の方針や考えを伺うと同時に、どのように収容者一人一人と向き合い、また精神的ストレスや不安を多く抱える収容者にいかに寄り添っているのかを間近で見させていただく機会になりました。



2017年1月24日大村入国管理センター訪問

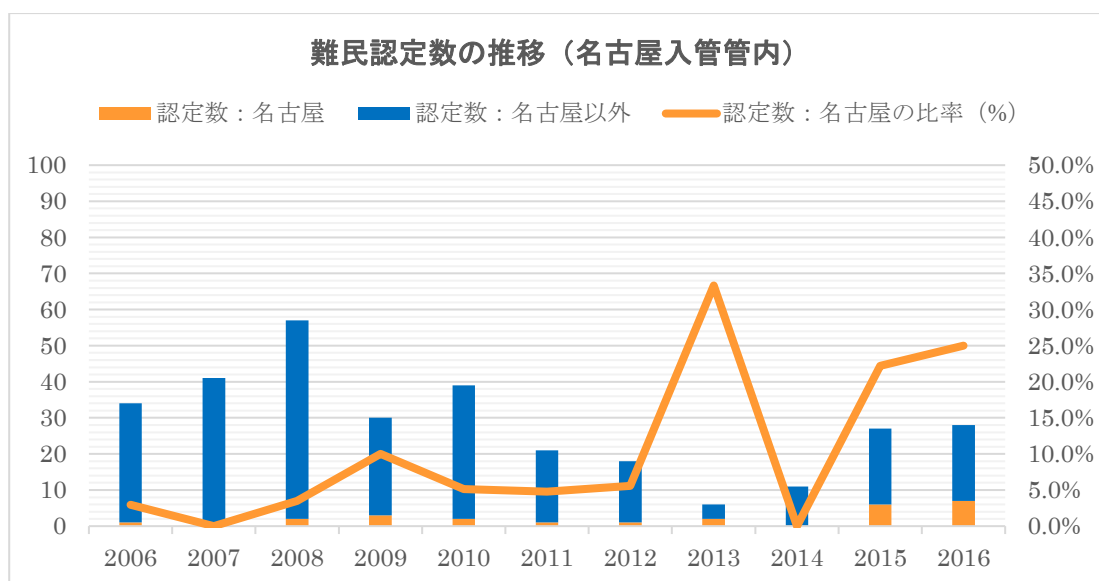
事業のまとめ

難民の困窮状態が長期化しないことを目指し、一年間にわたり、中部地域の支援者や支援団体と協力し、連携を拡大・強化しながら、難民それぞれが持つ不安を一つずつ着実に解消し、難民が将来の見通しを立てて自立して生活できるように、住居・食・医療の緊急支援および生活・法律面での継続支援を提供してきました。特に、今年度は医療支援で新たなアクターが加わり、また、難民問題に関心のある地域住民にも難民支援のすそ野を広げ、地域における難民支援ネットワークがさらに広がりを見せ、前年度よりも更に包括的な難民支援を提供できるようになりました。

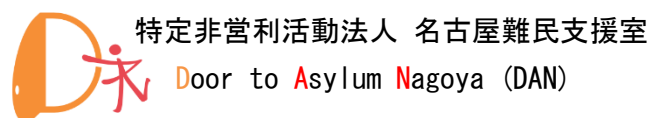
さらに、難民の移動の面で中部地域との関わり深い福岡や長崎、大阪を訪問し、現地の専門家や支援者と顔の見える距離となり、お互いの取り組みを学びあうことで、間断のない支援が提供できるためのつながりを強化することができました。また、日本において難民支援の人的資源や情報が集中する東京との連携を深めることで、地域における難民支援のクオリティを高めることができました。

課題と展望

世界中で及び日本において難民や庇護希望者が急増し始めた 2012 年に当団体が設立されてから 5 年を迎えようとしています。日本においては、難民と移民が混在する傾向が深まり、外国人労働者と難民の問題が重複する事例もでてきました。これまで、地域にある社会福祉や外国人を支援する団体や支援者と協力しながら、当団体からケースワークを提供し、中部地域における難民支援を行うことができました。今後、難民の貧困状態の長期化を防いでいくためには、当団体の難民支援の専門性を高めつつ、地域の様々な支援団体と役割分担をし、協力しながら取り組んでいく必要があります。また、難民や難民認定申請者が増える中、難民一人ひとりに寄り添って支援していくためには、莫大なエネルギーが必要であり、地域に暮らす市民の理解や協力がますます必要になってきています。その性質上、同じ母国の人たちで結成されるコミュニティからも離れて孤立する場合もある難民の苦境が埋没してしまわないように、子どもの教育、地域の企業の職場、難民が暮らす地域社会等、様々な場面において難民と地域に暮らす市民の相互理解を促進し、難民や難民申請者が日本の地域において自立して生きていけるような環境をつくっていく努力が必要になります。



2017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>