特定非営利活動法人
名古屋難民支援室
Door to Asylum Nagoya

東海地域に暮らす難民同士のピアサポートおよび法的支援事業

2025 年 10 月
特定非営利活動法人 名古屋難民支援室

赤い羽根 ポスト・コロナ（新型感染症）社会に向けた福祉活動応援キャンペーン＜外国にルーツがある人々への支援活動応援助成　第 5 回＞の助成をいただき、2024 年 10 月から 2025 年 9 月まで 1 年間、「東海地域に暮らす難民同士のピアサポートおよび法的支援事業」を実施しました。

１．事業実施の背景[1]

日本に逃れて来た難民を取り巻く状況はとても厳しく過酷です。

まず、日本の難民認定率は他国と比べて極めて低いです。2023 年の難民認定者数は、303 名となり過去最高を記録したものの、依然保護されるべき人が適切に認定されていない現状があります。認定者 303 名のうち、82%を占めるのがアフガニスタン出身者ですが、弊団体が把握している限り、2021 年 8 月 15 日のタリバン復権後に難民申請した前政権関係者に限定されており、恣意的な運用がなされています。アフガニスタン出身者以外の認定者は 66 名に留まり、弊団体が難民として認定されるべきだと考え支援している方たちが不認定になったり、結果を長年待たされたりしている状況があります。

また、2024 年 6 月 10 日に入管法改定法が全面施行され、2 回以上不認定となった人（すなわち、3 回以上難民申請をしている人）などの送還が可能となるなど、難民申請者が置かれた状況は改善されるどころかさらに厳しくなっています。しかし、弊団体が長年支援してきたロヒンギャ男性が 2 回目の難民不認定処分の取り消しを求めた裁判で 2024 年 1 月に勝訴するなど、2 回難民不認定とされた方の中にも難民が存在することが明らかになりました。難民条約が極端に狭く解釈され、難民認定が適切に行われていない日本において、3 回以上難民申請をしている方を送還することは、難民を送還する可能性が非常に高く、日々難民の支援を行っている団体として、容認できるものではありません。

[1] 2024 年 8 月の応募時の記載です。

結果を待つ難民申請者の多くが、「特定活動」という在留資格を更新しながら滞在し続けるしかなく、これは長くとも 6 か月間しか付与されません。他方で、長らく在留資格がないまま結果を待ち続ける人も少なくありません。先ほどのロヒンギャ男性のケースでは、最初の難民申請から 16 年待って、昨年やっと認定されました。先の見通しが立たず、迫害を受ける国に送り返される恐怖を常に持ち続けながらの生活は容易ではありません。

そのような難民申請者に対する経済支援としては、外務省の外郭団体である難民事業本部（通称「RHQ」）が行っている保護費があります[2]が、対象者が原則 1 回目の難民申請者に限定されているうえに、申請から支援開始まで 2 か月以上かかるなど、制度の狭間に落ちてしまう方が後を絶ちません。

難民として逃れ弊団体に相談に来る方のほとんどが逮捕や拷問、差別や暴力などを経験し、心身の不調やストレスを抱えています。しかし、そこから日本で難民申請し、難民として認められるまでに、何度もその辛い経験を思い出し、言語化し、人に説明し質問されることを繰り返さなければなりません。難民申請書の作成に始まり、保護費受給のためのインタビューや入管での長時間のインタビューに至るまで、自らの経験を掘り起こしトラウマに向き合わなければならない辛さは、当事者ではない支援者である私たちが到底理解し切れるものではありません。そしてその作業に、安定した生活保障がなく、言葉も通じない異国の地で、多くの方が一人で取り組まなければなりません。

[2] 現在は法務省が RHQ に委託をして実施しています。

２．実施事業の概要

難民の中でも、特に来日後すぐに難民申請し、知り合いもおらず、経済的にも困窮し、先の見通しが立てられず不安を抱えている方は、社会から孤立しやすいです。ほとんどが、命の危険がある国から着の身着のままで逃れて来たため、もともと詳細な計画があって日本に来たわけではなく、たまたま早くビザが取れたのが日本だったから、という理由で来日する方が多いです。それでも平和で安全な国に来れば、きっと難民にも優しいだろうと期待しますが、実際は厳しい現実が待っています。そのため、この来日後から、難民申請し、安定した在留資格を得るまでの期間／段階が最も精神的に落ち込みやすく、本事業を通して、難民の方がこの時期に陥りやすい精神的な不安やストレスを軽減できるような仕組みづくりに取り組みました。

難民申請者に対する公的支援としては、前述の RHQ が管轄している保護費や緊急宿泊施設（シェルター）の仕組みがありますが、保護費については申請方法が分かりにくく、また、審査期間も長いため、その間に困窮したり、申請の途中で諦めたりしてしまう方もいます。また、緊急宿泊施設は東京と大阪のみにあり、弊団体の相談者が暮らす東海地域にはありません。実際は東京・大阪以外の申請者も対象であるはずなのですが、アクセスはほぼ不可能に近いです。難民として安定した法的地位を得るためには、入管に対する難民申請や在留資格に関する手続き、RHQ に対する保護費申請など、書類仕事がとても多いです。しかし、入管でその方が話せる言語による記載のサポートがあったり、その方の住まいや経済状況によって、柔軟に保護費の申請方法を変えてもらったりといった対応は残念ながら皆無に近く、弊団体のような難民を専門に支援する団体が間に入り、交渉や伴走支援をしなければ、孤立無援状態に陥ってしまう難民の方がいるのが現状です。

このように難民申請者に対する支援は手薄で地域的な格差もあるため、東海地域では弊団体のような市民団体が果たす役割が大きくなっています。そこで、本助成をいただき、主に来日後間もない、脆弱性の高い難民・難民申請者を対象に、以下 3 つの事業を掛け合わせて行うことで、多角的に難民が精神的・社会的に孤立することを防ぐ事業に取り組みました。

1. 来日間もない難民を対象としたピアサポート／居場所づくり
2. 迅速かつ適切な難民認定を支援するための体制づくり
3. 困窮している難民への生活支援物資の提供

３．実施事業の詳細と成果

（1）来日間もない難民を対象としたピアサポート／居場所づくり

難民の中でも最も孤立しやすいのが、来日後間もなく難民申請し、就労許可もなく、知人もおらず、経済的にも困窮している方たちです。そこで、同じ境遇にある難民・難民申請者同士が出会い、お互いの問題を話し合ったり経験を共有したりすることで、自分が一人ではないことに気づき、生きる糧や知識を得てもらうことを目的に、2025 年 2 月から 9 月まで月に 2 回、居場所づくりを行いました。

特に、日本で生活していくうえでは日本語力は不可欠であるため、ボランティアさんのご協力を得て、日本語レッスンを実施しました。最初は単に交流したり、個別相談に乗ったりするところからスタートしましたが、徐々に参加者同士で日本語を学び合うようになり、その後有志のボランティアさんによる日本語レッスンがスタートするなど、回を重ねるごとに内容も充実し、発展していきました。

また、各回の最後には食料などの生活支援物資の配布も行いました。
期間中、**計 8 か国 24 名（延べ 80 名）**の難民の方が参加し、**計 6 名（延べ 27 名）**のボランティアの方にご協力をいただきました。

実施日	難民	ボランティア
2025 年 2 月 6 日	8 名（5 か国）	2 名
2025 年 2 月 20 日	8 名（5 か国）	1 名
2025 年 3 月 4 日	6 名（5 か国）	2 名
2025 年 3 月 28 日	6 名（4 か国）	なし
2025 年 4 月 17 日	8 名（4 か国）	2 名
2025 年 4 月 24 日	2 名（2 か国）	1 名
2025 年 5 月 8 日	6 名（4 か国）	1 名
2025 年 5 月 29 日	4 名（4 か国）	3 名
2025 年 6 月 19 日	5 名（5 か国）	2 名
2025 年 6 月 26 日	5 名（5 か国）	2 名
2025 年 7 月 17 日	7 名（5 か国）	3 名
2025 年 7 月 25 日	3 名（2 か国）	なし

2025 年 8 月 7 日	4 名（3 か国）	2 名
2025 年 8 月 21 日	4 名（3 か国）	2 名
2025 年 9 月 11 日	2 名（2 か国）	2 名
2025 年 9 月 25 日	2 名（2 か国）	2 名

居場所づくりに参加した難民の方からの感想をご紹介します。

＜アフリカ出身 A さん＞
A さんは在留資格がなく、難民申請の結果を長年待っているため、どうしても家にこもりがちです。居場所づくりには最も多く参加してくれました。日本語レッスンでは、日々疑問に思っている日本語の意味や使い方をたくさん質問する姿が印象的でした。

日本語のレッスンを受けられたことで日本語が上達したので、感謝しています。
クラスの人数が少ないため、先生に質問する機会が多く取れるのが
非常に有益でした。
先生方はとても気さくで、積極的にサポートしてくれました。
DAN の皆様、プログラムを企画してくださってありがとうございました。
今後もぜひ継続してください。

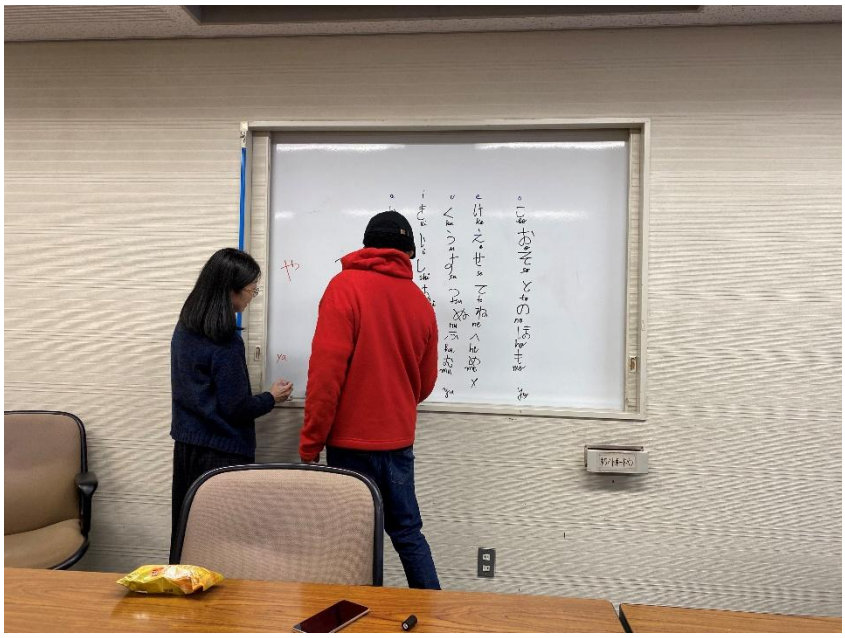
＜アフリカ出身 B さん＞

B さんは求職中で、職探しの合間に居場所づくりに参加してくれました。4 か国語ほど話せるため、語学への理解が早く、数回の参加でも日本語が上達しました。積極的に先生に質問し、場を盛り上げてくれました。

居場所づくりには、主に日本語を勉強するために参加しました。
リラックスした雰囲気の中、対話形式で言語を練習できたため、
日常的な状況での聴解力や表現力を向上させることができました。
講師や他の参加者との交流は非常に充実したものでした。

特に、気軽に質問でき、自分のペースで学べるカジュアルな場は
私の日本語への自信を高めるのに非常に役立ちました。
日本での言語的・文化的統合を目指す私のような者にとって貴重な機会です。

このプログラムを企画してくださり感謝します。
このような取り組みが継続し、さらに発展することを願っています。



＜アフリカ出身 C さん＞

C さんは来日間もなく、日本語の挨拶も分からないときから居場所づくりに参加してくれました。DAN につながるまで公園で寝泊まりしていたため、もちろん日本に知り合いはいませんでした。居場所づくりで地域に暮らす日本人や同じ境遇にある難民の「先輩」たちと交流できたことが大きな安心とリフレッシュにつながったようです。

私はまだ日本語の初心者で勉強中ですが、
この居場所づくりはすでにとても役に立っています。
リラックスしたオープンな環境で学習を始めることができました。

レベルは初級ですが、参加しやすい雰囲気があり、先生方からだけでなく、
他の参加者との交流からも学ぶことができました。
この機会が、勉強を続けて少しずつ上達していくモチベーションになっています。

このプログラムは、私のような初心者にとって、学び、上達するための
親しみやすい場を作ってくれるので、とても有益だと思います。
参加する機会を与えていただき、感謝しています。

また、途中から日本語教室の講師を引き受けてくださり、手作りの教材を用いて、分かりやすく楽しいレッスンをしてくださったボランティアの N さんからも居場所づくりの感想をお寄せいただきました。

平日に難民の皆さんをお誘いしてつながりを持っていただくための「居場所づくり」で、日本語教室を担当しました。初めは「日本語なら・・」と軽い気持ちで引受けましたが、すぐに外国の方に日本語を教えることの難しさに直面しました。地域の日本語教室に通われる方も多いので、自分がまず標準的な日本語の教え方を知る必要がありました。
手探りで始めてみると、少し前にひらがなの練習をしていた人が、ノートに日本語の文をびっしり書いて練習して持って来られるなど、皆さんの努力と熱意には頭が下がるばかりでした。また毎回、日本人には思いもつかない質問をされ、答えられずに歯がゆい思いをしたのですが、そのような時に参加者の皆さんから活発に意見が出され、そこから対話が始まるなど、つたない授業が助けられることもしばしばで、私にとっても学ぶことの多い時間でした。
日本語の上達はもちろん大事ですが、もし次の機会があれば、日本語学習を介して交流が進むような、教室でありながら「居場所」だと思っていただける雰囲気づくりを目指したいと思います。

（2）迅速かつ適切な難民認定を支援するための体制づくり

難民認定されるべき人が適切に認定されることで、迫害を受ける恐れがある母国に送還されることなく、逃れた先の日本において、安定した法的地位で自立し、安心して暮らすことができるようになります。難民認定されるためには、難民申請書を作成し、その中で、自分が帰国できない理由や本国で受けた迫害、帰国時のリスクなどを丁寧かつ詳細に一貫性を持って主張する必要があります。また、自身の主張を補強するための客観的証拠や信ぴょう性を担保するための個別証拠なども提出することが求められます。しかし、ほとんどの人にとって難民申請をすることは初めての経験であり、申請書をしっかり準備することの重要性を理解しないまま煩雑に記載し提出してしまう人が後を絶ちません。「インタビューで詳しく話せばいいと思った」「あまり質問をよく読まずに回答してしまった」という声をよく聞きますが、残念ながら難民認定率の低い日本において、最初の書類の不備は致命的です。本来は審査する入管側が書類の内容だけで判断するのではなく、その後のインタビューや本人の精神状態なども踏まえ丁寧に聴き取りをして事実確認をするのが望ましいですが、支援団体として少しでもこの溝を埋めるために、以下 3 つのことに取り組みました。

①セルフヘルプキットの作成

昨年 6 月から初回申請用難民・補完的保護対象者認定申請書[3]が改訂されたことに伴い、その記載方法を分かりやすく説明したセルフヘルプキットを作成しました。申請書は全部で 8 枚あり、家族構成や居住歴などの基本的な質問にはじまり、帰国した場合、誰から、どのようなことをされるおそれがありますか（質問 1)、おそれがあると考える根拠となる全ての事実を書いてください（質問 3）といった自身の難民該当性に深く関わる重要な質問が記載されています。本セルフヘルプキットでは、設問一つ一つに対し、何を答えれば良いのか、どのような点がポイントになるのかということを丁寧に解説しました。日々難民の相談対応をしているスタッフ 3 名が､自身の経験から申請者がどのようなところに躓きやすいか、どのような説明が分かりやすかったかなどアイディアを出し合い、難民条約や UNHCR のガイドライン、各国の難民申請書、入管庁作成の「難民該当性の手引き」なども参照しながら、計 30 時間以上を費やし、作成しました。

[3] 申請書は出入国在留管理庁のウェブサイトからどなたでも閲覧・ダウンロードできます。https://www.moj.go.jp/isa/refugee/procedures/nyuukokukanri03_00091.html ぜひ一度どのような質問が書かれているか、覗いてみてください。

実際に出来上がったセルフヘルプキットを活用し難民申請した D さん（中東出身）からは以下のコメントをいただきました。

セルフヘルプキットは難民申請の手続きを分かりやすく説明してくれており、
非常に役立ちました。
どの手順を踏むべきか、どんな情報を提供する必要があるのかを確認するために
何度も見直しました。
おかげで申請準備に自信が持て、多くの疑問を解消できました。
この資料には心から感謝しています。

②出身国情報調査およびデータベース化

難民への直接的な法的支援のケースワークを行いながら、相談者（難民）から共有してもらった個別証拠資料（出頭命令や逮捕状等）のデータベース化や相談者の迫害理由に関する出身国情報調査を行うことで、国ごとや迫害事情ごとのデータを整理しました。

③入管庁作成の「難民該当性判断の手引き」の勉強会

全国の難民支援団体との「難民該当性判断の手引き」の勉強会を弊団体主導で開催し、適正な活用方法やより改善が必要な点について議論を深めました。

＜②と③を担当した DAN スタッフより＞

難民認定は、本人に語ってもらう経験に加えて、本国の状況についての情報（＝出身国情報）が非常に重要になります。例えば、「自分の国ではゲイは逮捕されて最高刑は死刑です。自分はゲイなので帰国したら逮捕されます」と難民申請者が話したとします。この時に、出身国に LGBT を処罰する法律が実際に存在するのか、刑罰の内容は何か、法律が実際に執行されているのか、という情報を調べて参照することによって、本人のリスクを適切に評価することができます。出身国に LGBT を処罰する法律が存在し、実際に警察が逮捕している場合には、リスクが高いと言えるでしょう。一方で、法律が存在するものの逮捕が数年行われていない場合などは、これだけで安全とは言えず、執行されていない理由や今後の見通しについても検討する必要があります。本人がゲイであるという主張が真実であるか（本当にゲイなのか）という点について検討することはもちろん必要ですが、それに加えて、帰国した際のリスクを考える際に出身国情報は不可欠なのです。

出身国情報は、各国政府・NGO が出しているレポートや、ニュース、外国裁判例など多岐に渡ります。帰国できない理由は一人一人異なるため、それぞれの状況に合わせて出身国情報を調査し、帰国した際のリスクを評価する必要がありますが、調査には膨大な時間と専門的な知識が必要になります。今回助成をいただき、DAN スタッフが調査した出身国情報・翻訳を国別・主張別に整理してデータベース化した上で、他の難民支援団体とも共有しました。また、同データベースには他の難民支援団体からも出身国情報・翻訳を掲載してもらい、各団体で重複した調査・翻訳が行われることを防ぎ、調査の効率化を実現しました。各団体に来る相談者には国籍などに特徴があるため、新しい出身国の相談者の場合などは特に、データベースを利用することで、イチから調査するよりも時間を短縮することができました。

上の例で、本国の裁判所から LGBT であることを理由に逮捕状が発付されていれば、帰国した場合に逮捕される可能性が高く、リスクの裏付けとなります。しかしながら、難民申請においては、出身国で発付された逮捕状などの証拠書類が本物かどうかが問題となることも多々あります。その際に、団体内でも証拠の信用性を判断する必要がありますが、過去の相談者が持っていた逮捕状などの書類を国別に整理して保存することで、同一国の逮捕状について、過去のものと照らし合わせて真偽の確認に役立てることができます。

また、難民認定審査を行う入管庁が作成した「難民該当性判断の手引き」の活用方法や内容の妥当性について、他の難民支援団体との勉強会を行いました。手引きの記載内容に加えて、国内外の裁判例やガイドラインを参照し、解釈の妥当性や実務での使用方法について議論を行うことができました。手引きの文言の趣旨について活発に議論を行うことができ、手引きの内容についての共通理解を形成することができました。

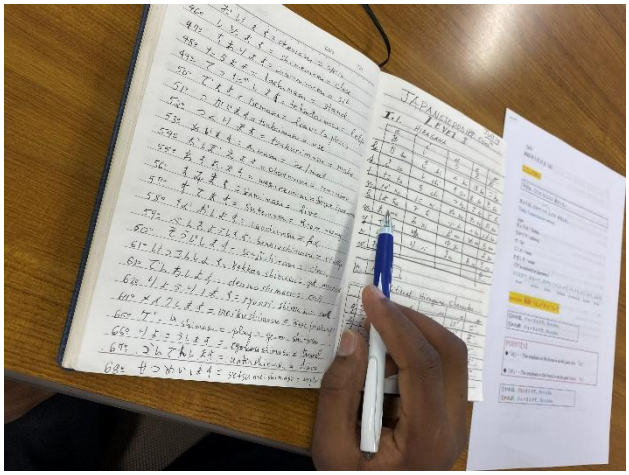
裁判例は多くが公表されていますが、行政レベルでの審査結果や不認定理由については公表されていません。審査過程での当局とのやりとりは尚更で、これまでは団体それぞれで経験値を蓄積してきました。今回の勉強会で各団体の経験を共有することにより、効果的な主張方法について検討することができ、難民申請の支援に活用することができました。他の難民支援団体の経験を共有してもらうことで運用についても知見を深め、弊団体だけでは得られない知見を得ることができました。

（3）困窮している難民への生活支援物資の提供

来日したばかりで就労資格もない難民は、経済的に困窮している方がほとんどです。RHQの保護費の申請から開始までは 2 か月以上かかり、その間に貯金が底をつき、ホームレスになったり、満足に食事ができなくなったりする難民申請者が後を絶ちません。上記「1」の難民同士のピアサポートによる精神的な安定や「2」の法的支援による法的な面での安定に加え、少しでも日々の生活が充足するよう、食料品や消耗品の提供を行いました。提供はご自宅への郵送や事務所での手渡し、「1」の居場所づくりの場などで行いました。
居場所づくりに参加し、食料や消耗品を受け取った E さん（アフリカ出身）からは、以下の感謝のメッセージをいただきました。

DAN からは豆や米などの食料品をはじめ、様々な支援をいただきました。
困難な時期に家族がより快適に生活する上で、大変助けになりました。
また、子どものためのオムツ、衣類、おもちゃといった必需品もいただきました。
さらに、日本語を学ぶための語学クラスを企画し、学習の場を設けてくれたことも、
私たちの社会統合にとって非常に重要でした。

間違いなく、この機会はとても大切で価値あるものです。
物質的な支援だけでなく、精神的な支えや居場所（sense of belonging）を
与えてくれ、私たちは一人ではなく、気にかけて助けたいと思ってくれる人々が
いることを教えてくれたのです。
DAN のおかげで、日本での生活に少しずつ慣れ、未来に希望を持てています。
心から感謝しています。



４．事業を実施する中で見えてきた課題と今後の取り組み

本助成をいただき、①東海地域に暮らす難民同士のピアサポートおよび法的支援を行いました。来日後から、難民申請し、安定した在留資格を得るまでの、法的にも精神的にも最も不安定な立場に置かれている難民申請者を主な対象としてピアサポートの居場所づくりを実施し、その中でニーズに沿って開始した日本語教室は参加者から好評を得ました。それは単に、日本語を勉強するためだけの場ではなく、同じ境遇にある人や地域で暮らす人など、自分と重なる背景を持った人と出会い、関係を築き、深めていく場であったと思います。日本語をはじめとした難民申請者を対象とした公的な定住支援は、現在の日本には一切ありませんが、申請中の段階から、認定後の定住を見据え、難民一人ひとりが安心して参加できる、日本語教育や地域住民との交流の場の重要性を改めて認識しました。
また、②迅速かつ適切な難民認定を支援するための体制づくりとして、昨年改訂された難民申請書の記載方法の説明書（セルフヘルプキット）の作成、難民の出身国の情報の調査とデータベース化、入管庁発表の「難民該当性判断の手引」の勉強会を行いました。
さらに、③困窮している難民への生活支援物資の提供も、通年を通して行いました。以上3つの事業を掛け合わせて実施することで、多角的に難民が精神的・社会的に孤立することを防ぐ事業に取り組むことができました。

日本では、難民として認定されるべき人が適切に認定されることに対するハードルが大変高く、難民自身も弊団体もそこに注力しがちです。しかし現実問題、難民の人々は、地域社会で自立して生活していかなければなりません。本国や近隣諸国に家族を残して来ている場合、日本で自立し、家族全員を養うだけの資力がなければ、家族を呼び寄せることもできません。難民にとっても、弊団体としても、難民認定がゴールなのではなく、難民一人ひとりが安定して、自立した生活を送れるようになることが目的です。そのために必要不可欠な定住支援は、難民とその他の外国人と共通する課題が多くありますが、他方で、難民特有の配慮すべき点がいくつかあります。また、地域という点で見ると、関東と比べて東海地域は公的支援が希薄です。今後は、緊急支援の段階から脱し、定住を見据えて日本で生活していく難民の方へ、公的支援以外の定住支援の選択肢を提供できるよう、日本語教育や食料支援、住居支援など、自立に不可欠な要素を補うための取り組みを、他団体や地域の皆様のお力をお借りしながら実施していきたいと考えています。

５．最後に

本助成をいただき、来日間もなく、孤立しやすい難民の方が少しでも安心を得られ他者とのつながりを感じられるようになるための居場所づくりの実施、また、難民認定を得るために必要な法的支援体制の整備に取り組むことができました。社会福祉法人 中央共同募金会様および公益財団法人 三菱財団様をはじめ、ご寄付をいただきました皆様に、この場をお借りして感謝を申し上げます。貴重なご支援をいただき、本当にありがとうございました。

今後も東海地域の難民支援のために、継続して活動してまいります。

外国にルーツがある人々
への支援活動応援助成

特定非営利活動法人
名古屋難民支援室
Door to Asylum Nagoya

〒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 601
TEL： 070-5444-1725 / FAX： 052-308-5073
E-MAIL: info@door-to-asylum.jp

ウェブサイト https://www.door-to-asylum.jp/
フェイスブック https://www.facebook.com/door.to.asylum
X https://twitter.com/door_to_asylum