

難民保護のための全国的連携・協力促進事業  
報告書

2019年3月31日



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・背景

なんみんフォーラム（Forum for Refugees Japan : FRJ、以下 FRJ）は、2004 年に設立された、日本に逃れた難民を支援する日本で唯一の全国の NGO/団体の全国ネットワークです。2019 年 3 月現在、首都圏・東海・関西より 18 団体が加盟し、国連難民高等弁務官事務所とも協力しながら活動しています。

紛争や迫害により逃れてくる人々は世界で増え続け、その規模は 2017 年に 6850 万人に上っています。同年の日本での新たな難民申請数は 19,623 ですが、難民認定を受けた人は 20 人とどまりました。2016 年の統計では、行政手続きだけで平均 28.8 ヶ月と長期間に渡り、難民認定を受けた人の審査期間の平均はそれをさらに上回って 36.5 ヶ月かかっています。こうした状況の中で、2015 年以降、法務省による難民認定制度に関する見直しが行われており、2018 年 1 月からは難民申請者の就労や在留制限が強化され、自力では生活が立ち行かない人、健康保険に入れない人がいます。運用見直し以前からも、難民申請者の生活の困窮は課題とされてきました。生活保障、健康や福祉に関わる課題は、重病者や妊産婦など、脆弱性の高い難民認定申請者の生活には非常に深刻な影響を与えるだけでなく、数年にわたる不安定な生活は社会的孤立を生み、たとえ日本政府より受け入れの決定が出されても、その後の地域での定住をより困難なものにする恐れもあります。生活困窮者と認められる難民申請者に対しては、外務省の所管事業として、生活支援金（保護費）の支給や、難民認定申請者緊急宿泊施設（ESFRA）の提供がありますが、審査期間にホームレスになってしまう人や、支援を受けながらも最低限の生活が担保できず、家賃の未払いや医療費を払えない、入国管理局や弁護士との相談にいくための交通費が払えないといった事例も少なくはありません。各地の支援団体でも、個別のカウンセリング、シェルター提供、簡易宿泊所の紹介や宿泊費の一時的な支給、食事・日用品の支給等を行っていますが、子どものいる家族やシングルマザー、慢性疾患を抱える難民申請者もいる中で、民間での恒常的な支援は困難を極めています。制度の狭間に落ちてしまうニーズを拾い上げ、不安定な生活を余儀なくされる難民申請者の暮らしを守るために法制度や公的サービスがより良い機能をもつよう、セクターを超えてステークホルダーが問題意識を共有し連携していく必要があります。

また、難民申請者の中には、入国管理局の収容施設に収容されてしまう人たちもいますが、長年にわたり施設での医療体制の改善が NGO や弁護士などから訴えられてきており、死亡や自殺・自殺未遂の事例も起こっています。2013 年以降、仮放免制度は厳格化しており、収容は長期化傾向にあります。先の見えない生活により精神的なストレスは増え、行政手続きへの不信感が増す、生活支援・法的支援が限られ必要なニーズに対応できない、その後の地域定住に悪影響を与えるおそれがあります。また過酷な経験を経た難民申請者には、身体的拘束が与えるトラウマなどメンタルヘルスへの影響も懸念されます。最近では、全国規模での被収容者の移送も確認されており、地域を超えた支援団体の連携も求められてきました。

こうした事態を受け、FRJ では、主に 4 つの柱に分け、日本でのより良い難民保護に向けたステークホルダー間での全国的な連携・協力の促進に取り組みました。難民や難民申請者のニーズに対応できるよう市民社会の力を底上げしていくと共に、支援関係者が情報共有と連携を充実させ、適切な保護や支援を受けられない人が生まれないう、政策への働きかけや支援者間のネットワークの強化を目指しました。

## 事業1 難民支援者全国会議の開催・報告書の作成

なんみんフォーラム（FRJ）は、2015年度に認定NPO法人難民支援協会からの社会福祉振興助成事業の一部委託を受け、2回にわたる全国難民支援者交流会議を企画しました。その翌年からは、当団体として社会福祉振興助成を受け、全国の支援関係機関を集めた会議を開催しています。本年度は、難民の地域での暮らしについて先進的な取り組みが行われている英国の政策や支援活動、その課題や成果を学び、日本の政策と照らし合わせたステークホルダー間の議論を促進するため、現地のNGOを招聘して1月21日と22日に2日間の日程で執り行い、その報告も含めた「全国難民支援報告書」を作成しました。

招聘した英国のRefugee Councilは、1951年に設立された団体で、本部はロンドンに置かれています。英国国内の難民や庇護希望者への支援やアドバイスを提供するとともに、その他のNGOのサポートを行い、またネットワークを活かした調査研究や政策提言活動、キャンペーンなどを実施しています。2019年2月現在、英国が難民を受け入れる方法は主に3つあり、第三国定住（一時的な庇護を他国で受けている難民の受け入れ）、ダブリン条約に基づくEU加盟国からの移転、そして英国内での庇護申請者の保護です。2017年は48,409人が難民認定申請を行いました。例年庇護申請者の3割ほどが難民認定または人道的保護を受けています。保護を受けると在留資格が与えられ、就労の機会や一般の公的福祉を受ける機会、家族統合の権利などが得られます。日本と異なり、難民認定と人道的保護の間に大きな権利や公的支援の違いがない一方で、公的な社会統合支援サービスはどちらの場合にもありません。保護を受けられなかった場合には、異議手続、司法審査、更なる法的措置、自主帰還または退去強制のいずれかの選択肢があり、日本と同じく一次審査以降の手続きは長期化傾向にあります。

### 会議1日目：イギリスの難民保護のあり方に学ぶ

2019年1月21日、「イギリスの難民保護のあり方に学ぶ」をテーマとし、2時間の一般公開の形で開催しました。2日目の会議への参加者を含む全国から66名が参加し、英国の難民認定制度や難民認定申請中の支援制度についてRefugee CouncilのAndy Hewett氏からの基調講演をいただき、日本での状況についてFRJの加盟団体



である名古屋難民支援室の羽田野真帆氏より報告をいただきました。英国には、1999年の出入国管理及び庇護法に基づき、Asylum Support（庇護支援）と呼ばれる公的な難民申請者の支援制度が設置されており、難民認定制度も所管する内務省が所管しています。庇護申請者には就労が許可されておらず、同制度は、申請者の財産、収入および他の受けられる支援のレベルが基本的な生活ニーズと十分な住居のために要求される規定水準を下回る場合に提供されています。支援を申請する者は14日以内に「十分な住居」へのアクセスがない場合または「基本的な生活ニーズ」を満たすことができないことについて、証拠を元に審査がなされます。2017年48,409人の難民申請者を記録し、難民認定率がおおよそ3割である英国ですが、2018年9月末時点で5万人弱がAsylum Supportを受けています。Asylum Supportは、根拠法に基づいて、第98条、第95条、第5条の3つの種類があります。第95条は難民認定申請及び異議手続中の者が対象と

されており、住居と現金による金銭的支援が含まれます。第 98 条は第 95 条の審査期間中に第 95 条支援申請者に対し初期支援として提供されるもので、食事付きのホステルでの一時滞在が認められます。そして第 4 条は難民不認定を受けた者のうち、英国を出国できない理由があると認められる人々（法律上の理由、医療上の理由、または自主機関手続のため）が対象であり、強制送還を妨げる事情が解決するまで支援が継続されます。英国の 1 つの特徴として、こうした途切れのない支援が展開されている点があります。第 98 条の支援は第 95 条の支援に基づく住居に移動する人に終了し、第 98 条も難民認定を受けた場合は決定から 28 日間継続、不認定の場合も決定後 21 日以内に支援停止がされます。日本では、こうした初期支援が制度としては整っておらず、保護費の平均受給日数よりも難民認定手続きにかかる平均日数のほうが長い状況があります。難民認定を受けた場合でも決定の即日に保護費の支給が停止されてしまうため、再び困窮のリスクが高まります。また、英国では Asylum Support への申請が不許可となった場合は、法律扶助はありませんが庇護支援裁判所（Asylum Support Tribunal）への異議申し出が可能であり、不服申し立ての手続きのない日本とは異なる点です。こうした日英の難民認定申請者の支援への取り組みの違いを、難民申請中の在留・就労許可の状況や難民認定手続を踏まえながら確認し、後半には会場とも活発な質疑応答を行いました。時間の関係上すべてに回答はできませんでしたが、参加者のおよそ半数から質問があがりました。アンケートにリクエストがあった日英の制度比較表は、難民支援協会の協力のもと、全国難民支援報告書に掲載しました。

#### <参加者の声（例）>

- ・ 非常によくまとまった形で日英の難民に対する保護制度が理解できました。
- ・ イギリスの難民保護のあり方に、見習う点が多くあると感じた。
- ・ 日本だと保護の具体的基準があいまいな気がするので、これからも透明性確保や難民申請者支援のサポートを頑張ってほしい。
- ・ イギリスの制度と日本の制度のギャップに驚かされた。
- ・ イギリスの難民庇護の仕組みについては初めて聞いたので興味深く、日本にも生かせそうな点が多くあると知る事ができました。
- ・ イギリスと日本の保護の制度の違いについて学ぶ事ができました。日本はイギリスに比べて、保護制度が整っていない部分が多いと思いますが、その分様々な NGO の活動が大きな意味を持っているように感じました。
- ・ 日本と英国の制度の比較表があればよかったかと思います。

#### 会議 2 日目： 入管収容とアドボカシーを考える



2019 年 1 月 22 日に開かれた会議 2 日目は終日にわたるプログラムを組みました。難民や移住者の支援に関わる全国 22 団体 34 名の参加者を迎え、入管収容とアドボカシーをテーマに開催しました。日本では、在留資格がない人、不法滞在、不法入国の入等、退去強制する理由があるとされる人は無期限に収容される可能性があり、その中には難民認定申請中の人々もいます。2017 年 10 月 23 日時点では、収容されていた 1,374

人のうち、約 38%の 519 人が難民申請を行っていたことが分かっています。これまで、長期収容による心身の健康への影響が懸念されてきたほか、死亡事例や自殺が相次ぎ、医療体制の改善が求められてきました。2017 年 9 月には 2014 年に東日本入国管理センターで亡くなったカメルーン人男性の裁判も開始されており、2017 年にも 3 月に東日本入国管理センターで体調不良を訴えていたベトナム人男性が、外部の医療機関で適切な治療を受けることができないまま、くも膜下出血により死亡しています。本会議では、入管収容を法制度とその運用状況、日本での収容代替措置の取り組み、収容施設での処遇、入管収容をめぐる国際的な動向について取り上げました。収容を解く主な手段である仮放免制度をめぐる統計はもとより、各種通達を鑑みても厳格化が進んでおり、明らかに長期収容が進んでいることが確認されました。FRJ が 2012 年より法務省、日本弁護士連合会とともに取り組んでいる不必要な収容を防ぐ取り組みである収容代替措置 (Alternatives to Detention-ATD) については、国際的に議論されてきた目的や効果、日本でのスキーム、その成果と課題が共有され、処遇をめぐる英国の収容施設や視察委員会との比較の中で現状と課題を整理しました。国際的な動向については、自由権規約委員会や人種差別撤廃委員会など各種人権条約の委員会による日本政府への勧告内容や、国連難民高等弁務官が 2014~2019 年にかけて展開している収容に関するグローバル戦略 (Global Strategy beyond Detention や、収容が目標の 1 つとして明示され、昨年国連で採択された「安全で秩序ある正規の移住に関するグローバル・コンパクト (GCM)」などについて取り上げました。Refugee Council の Andy Hewett 氏からは、ネットワークを活用しての政策への働きかけやキャンペーン、官民連携など、活発な英国でアドボカシー活動とパートナーシップによる取り組みについて事例も含めて共有がなされました。発表者からはそれぞれのトピックについてアドボカシーポイントの提案もなされ、深刻化する入管収容をめぐる課題の解決に向けて、ひいては様々な難民をめぐる国内の課題の解決に向けて、市民社会がどのような役割を果たしていけば良いのかを念頭に、参加者それぞれの知見を持ち寄り活発な議論を進められました。

### その他勉強会、意見交換会の実施

難民支援者全国会議に加えて、Refugee Council を迎えては、外務省との英国の取り組みに関する勉強会や、国会議員との意見交換の場を持ちました。外務省との勉強会には、事業委託先の難民事業本部、国連難民高等弁務官事務所、FRJ の 4 団体から 10 名が参加し、議論にあがった点は事業 4 の 3 月の意見交換会にも反映させました。

## 事業 2 九州の難民支援関係者との連携強化

2015 年には大阪の西日本入国管理センターが廃止され、元々の収容施設や収容前の居住地域、支援者などから離れた収容施設に移送される難民申請認定申請者、空港から直接遠隔地の収容施設に送られてしまう庇護希望者・難民認定申請者がいます。特に大村入国管理センターへ (以下、大村入管) 移送される難民認定申請者人々の支援について、各地の支援団体より九州の支援者との連携のための関係作りや、難民申請者がおかれている実態の把握が必要であるという声が上がってきました。また難民認定申請者の滞在地域も首都圏に止まらず、福岡県では 2013 年には 13 件であったのが、2017 年には 60 件まで増えています。FRJ では、九州の外国人支援に関わる団体/個人のネットワークである、移住労働者と共に生きる・ネットワーク九州 (以下、ネットワーク九州) との過去の難民支援者全国会議を通じた繋がりを活かし、九州の難民支援関係者と

の関係強化に取り組みました。FRJ 事務局・理事および FRJ の加盟団体から選ばれた代表者計 10 名が、長崎県大村市に 3 回、福岡県福岡市に 1 回ずつ訪問しました。成果は、FRJ の加盟団体間の定期会合でも報告を行ってきました。

### 9 月・2 月：大村入管訪問と支援関係者との勉強会・意見交換



9 月に 5 名（FRJ 理事、FRJ 事務局、日本国際社会事業団、難民支援協会、RAFIQ）、2 月に 1 名（日本国際社会事業団）の FRJ 代表者が長崎県大村市を訪問し、福岡や長崎で活動する支援関係者や大村入管の被収容への面会活動に取り組むボランティア、弁護士、行政書士などの勉強会・意見交換を行いました。ネットワーク九州では、大村入管や福岡入国管理局（以下、福岡入管）への働きか

けを行うほか、ボランティアを動員して大村入管の面会活動のとりまとめを行ない、4 ヶ月に 1 度支援者間での勉強会も開いています。個別の相談にのりながらも、ストレスを多く抱える被収容者への傾聴に重点をおき、大村入管の被収容者全体へのリーチアウトに丁寧に取り組まれていることがわかりました。一方で、ここ数年従来のボランティア数では対応しきれないほどに、大村入管の被収容者が増え、関東・関西・東海からも確認されています。収容の長期化が進む中、メンタルヘルスを中心に、全国的にも収容施設では様々なリスクが高まっています。被収容者の不安やストレス、健康状態の悪化に直面する支援者も、当事者と一緒に疲れ切ってしまうおそれもあります。そこで、今回の勉強会・意見交換では、難民認定制度や仮放免制度など被収容者から相談を受ける主な 2 つの制度の運用や、仮放免後の生活、そして面会活動をする上での注意点や手法について取り上げました。それぞれの事例や経験を交えながら、法制度やサービスの運用状況や具体的な相談援助に関して活発な議論がなされ、全国ネットワークとしても、また参加した関東・関西・東海地方の支援団体にとっても重要なネットワーキングの機会ともなりました。顔の見える関係が作られ、お互いの活動の現状を理解することができたことで、地域を横断した今後のケース支援にも生かされていくことが期待されます。

### 12 月：ネットワーク九州と大村入管との意見交換会

12 月に実施されたネットワーク九州の加盟団体と大村入管との意見交換会へ、FRJ に加盟する名古屋難民支援室と難民支援協会のスタッフ 2 名が代表者として出席し、大村入管の現状と課題、地域に根ざしたネットワーク九州の取り組みを学びました。同意見交換会は、2004 年から 2018 年度で 15 回目を迎えています。2018 年度は、地元長崎、熊本、福岡、山口、大阪、愛知、東京などから弁護士、難民支援の関係者や面会活動を行っている計 27 人が参加しました。意見交換会に先立ち、毎年施設見学も行われており、ネットワーク九州は収容施設へ毎年同様の質問を行い、定期的な情報の確認を行っているほか、要請事項を取りまとめて提出しています。質問への回答とその分析、見学や意見交換会の様子、大村入管への要請文は全てネットワーク九州のウェブサイトにも公開されています。今年は、ネットワーク九州がかねてより要請してきた家族用面会室が、大村入管のみならず全国の主な収容施設で新たに設置されていることが確認されました。

また、従来より月 1 回牧師が大村入管を訪問し、カウンセラー室で基督教の宗教行事が行われるなど、全国の収容施設にはない様々な取り組みが行われてもいます。統計からは、2017 年以降、実行収容定員数は 400 名と 2016 年度から倍増し、被収容者数も西日本入管センター廃止を受けて 2015 年 44 名から 2016 年 60 名と増加し、2017 年に至っては 105 名に増加していることがわかりました。2018 年は 10 月末時点でも 98 名が収容されています。他の地域同様、大村入管の収容日数も長期化しており、2010 年は 53.1 日であった平均収容期間は 2017 年は 139.6 日、仮放免の許可数も 2016 年の 48 件が 2018 年は 10 月末時点で 5 件にとどまっています。一方で、現在仮放免をされている者のうち 2 割ずつが関東・東海地域に居住していることもわかりました。毎年、処遇の改善に向けて具体的なポイントを確認し、大村入管との議論を積み重ねてられている様子が伺えました。

### 3 月：ネットワーク九州と福岡入管局との意見交換会

3 月に実施されたネットワーク九州の加盟団体と福岡入管との意見交換会へ FRJ 事務局および難民支援協会の職員 2 名が参加しました。意見交換会へは、熊本、福岡の支援関係者や弁護士など、FRJ をあわせて計 18 人が参加していました。大村入管との意見交換会同様に、質問と要請文が用意され、質問への回答と意見交換が行われました。2018 年の福岡入管における難民申請数は 41 名と 2017 年に比べ 19 名減少していましたが、前年 0 件であった難民認定が 1 件確認されました。一方、福岡空港における難民申請はなかったことが報告されています。全国的に見ると難民申請の少ない福岡県ですが、保護費の支援につながるには本州の難民事業本部に申請をしなければならない、難民申請者に特化した支援の少なさなど、他の地域との環境差があります。一方で福岡の外国籍住民の数は全国的に見ても増加しており、留学生や技能実習生、セクシャルマイノリティ、人身取引や DV 被害者、長期収容されている女性などについて、事例から見えてくる実情に対して、一方的な要請に終わらない入管との丁寧な議論が続けられていることがわかりました。

今後も FRJ では九州の支援団体との情報共有・連携に努め、アドボカシー活動においてもどのように相乗効果をもって協働していくことができるのか、引き続き検討していきたいと考えています。

## 事業 3 住居が必要な難民・難民申請者のためのシェルター支援

### 緊急シェルターの運営

難民申請者の多くは来日から当面は就労が許可されません。保護費の受給者は 2015 年 309 人、2016 年 345 人、2017 年 362 人、難民申請者の緊急宿泊施設 (Emergency Shelter For Refugee Applicants - ESFRA) の利用者数も 2015 年の 0 人から 2017 年 25 人とそれぞれ増加傾向にあります。保護費を受給するまでは平均 1 ヶ月以上待たなければなりません。その間を凌げるほどの所持金を持たなかったり、入国直後の住まいや助けを求められる知人や友人を持たず、支援団体に相談に訪れる難民申請者は後を立ちません。FRJ では、4 月から 3 月まで住居を必要とする難民・難民申請者を対象に 3 部屋のシェルターを運営し、月累計 34 名の難民申請者にシェルターを提供しました。他の民間シェルターでの対応が難しい人数の多い家族ケースや、性的被害に遭いやすい单身女性の緊急入居にも対応し、個別支援に取り組む支援団体とも連絡を取りながら、安全な転宅が可能となるまでの支援を行いました。入居者へは、転居を見据えてごみの捨て方や住まいの手入れ、水道・電気・ガスなどの節約への意識、地域の物価、日本独自のルール・慣習など、

情報提供を行いました。必要な物品寄付も募り、寝具やタオル、歯ブラシ、洗剤、衣類などの生活消耗品を、着の身着のまま来日した入居者へ提供することができました。

### 住居支援に関するセミナーの開催



民間の支援団体が提供するシェルターも全国にいくつかありますが、数が足りていなかったり、性別や世帯構成、民族や宗教への配慮するにあたって、安全な住居の確保が難航することも少なくはありません。また仮放免であったり旅券を持たないなど身分証明が難しい、日本語が十分には話せないなど、家主や業者からの理解を得て新居を探すまでに時間がかかる例や、保護費には転宅に関する支援はないために初期費用にかかる資金繰りに苦労する例などがあります。FRJ へはここ数年、難民や難民

申請者の住居支援の可能性について問い合わせを受けることも増えましたが、管理体制整備の難しさや、転宅までの期間の長期化などプロジェクト化には課題が指摘されてきました。そこで、1989 年から難民や難民申請者のためにシェルターを提供している日本福音ルーテル社団（JELA）の経験とノウハウを共有する関係者間のセミナーを 1 月 11 日に開催し、情報共有と支援者間の関係強化を目指しました。セミナーへは、宗教関係者など施設の活用を検討している団体に加え、不動産所有者など 12 名が参加しました。冒頭には、FRJ 事務局より難民申請者がシェルターの提供や転宅が難航する背景について説明を行い、その後 JELA からの発表、質疑交換と意見交換を持ちました。シェルターについては具体的なランニングコストや入居期間、設置地域、管理人や他の支援団体との連携方法、家賃の有無、ケースから見えてくる難民や難民申請者のニーズについて具体的に検討することができた一方で、最低限の生活を保障するための制度の見直しも同時に進める必要があるという意見も出されました。転宅が難航する人もいる中で、本事業でのつながりを発展させていくとともに、リソースの限られる中でどこまで民間が役割を担うのか、公的な支援や制度にはどういった対応を求めていく必要があるのかに関しても、引き続きステークホルダー間での議論を続けていきます。

## 事業4 困窮する難民・難民申請者のより良い保護に向けたアドボカシー

難民申請者への公的な生活支援スキーム（保護措置）を巡っては、審査結果までの待機期間にホームレスになる例があることや、難民認定直後の保護費の即日支給停止が与える生活への影響、困窮度や脆弱性とは異なる基準での対象者の制限、受給者であっても最低生活基準が担保できていない、といった課題を FRJ として把握してきました。FRJ は 2009 年以降、外務省への働きかけを行ってきましたが、2015 年からはアドボカシー活動の見直しと強化に取り組んできました。2018 年度は、困窮する難民・難民申請者のより良い生活保障に向けて、FRJ の加盟団体と協力し、困窮状況にある難民申請者や保護費受給者へのヒアリングの実施、外務省との意見交換会の開催に取り組みしました。

### 困窮世帯へのヒアリング

これまでも、FRJ は NGO/支援団体に相談に訪れる困窮状況にある難民申請者、保護措置の受給者の事例か

ら課題を整理して、政策への働きかけを行ってきましたが、より当事者の経験や実情を網羅的に把握するべく、関東・東海・関西地域において、困窮状況にある難民申請者や保護費受給者ら計 10 世帯へのヒアリングを実施しました。保護措置へのアクセス方法や、保護費受給前と後における生活状況の変化、家計状況などについて聞き取りを行いました。保護費受給までの平均待機期間は、2015 年 45 日、2016 年 40 日と減少していますが、子どもを抱える難民申請者や、就労が許可されていない難民申請者などからは、審査期間の縮小を求める声が聞かれたほか、苦しい家計状況も具体的な金額や実際の体験から確認されました。

### **保護措置に関する外務省との意見交換会の開催**

3 月に、保護措置を所管する外務省人権人道課と、事業委託先の難民事業本部、FRJ 会員団体（首都圏および東海地域から参加）との間で、保護費に関する 2 時間の会議を開催しました。計 13 名が出席し、三者からそれぞれに報告を行い、質疑応答・意見交換を行ったほか、前年度の意見交換会での検討事項についてもフォローアップを行いました。FRJ からは、英国の難民申請者への支援制度や、最近の事例などから、より良い制度づくりに向け提案を行いました。2019 年度も引き続き、関係者間の協議を続けていく予定です。