

第三国定住難民受入れ事業 に関する提言

特定非営利活動法人
なんみんフォーラム (FRJ)

2014年2月18日

目次

- I. はじめに
- II. 第三国定住の重要性と意義
- III. 日本の受入れ事業-成果と見えてきた課題-
- IV. 日本の受入れのあり方-更なる発展に向けた提言-
- V. おわりに

I. はじめに

はじめに

- 日本は、アジアで最初に第三国定住難民の受入れをパイロット事業として2010年度から実施しています。さらに、2014年1月24日の閣議了解により、2015年度以降の事業継続が表明されました。
- なんみんフォーラム（FRJ）は、上記閣議了解によって、2015年度以降も第三国定住のパイロット事業後の継続が決まったこと、キャンプだけではなく都市に滞在している難民を受入れること、受入れ対象国もタイだけではなくマレーシアを加えたこと等を高く評価し、歓迎します。
- 世界では、保護を必要としている難民のうち、10分の1以下の難民しか第三国に定住していません。このようは背景から、FRJは、日本が難民の第三国定住事業を継続・推進するにあたり、よりよいプログラムが構築・実施されることを期待して、以下に提言をまとめました。

参考

「（前略）過去の実績と難民保護の国際法及び国際的基本理念を尊重し、日本は国際的組織や難民を支援する市民団体との連携を強化しつつ、国内における包括的な庇護制度の確立、**第三国定住プログラムの更なる充実に向けて邁進する。**同時に、対外的にも従来どおり我が国の外交政策方針にのっとった難民・避難民への支援を継続して行うことで、**世界の難民問題の恒久的な解決と難民の保護の質的向上に向けて、アジアそして世界で主導的な役割を担うべく、右決議する**」(下線・太字化は、なんみんフォーラム(FRJ)が加筆)

- 「難民の保護と難民問題の解決策への継続的な取り組みに関する決議案」
(2011年第179国会において衆参両院で決議)

II. 第三国定住の重要性と意義

第三国定住の重要性と意義

- 第三国定住は、自主帰還・一次庇護国での統合と並ぶ、難民問題の恒久的解決策のひとつである。
- 一次庇護国で社会の一員となる機会がほとんどない難民、敵意ある集団からの暴力・命の危険にさらされている難民に、新たな人生をスタートさせる機会を提供するものである。
- 国際的な責任を分担し、国際社会に貢献する手段である。
- 苦境を乗り越えてきた難民の積極的な受入れは、その国に多様性と尊重・寛容の精神をもたらし、その社会を人間的により豊かなものにするにつながる。

日本による受入れ実施の意義

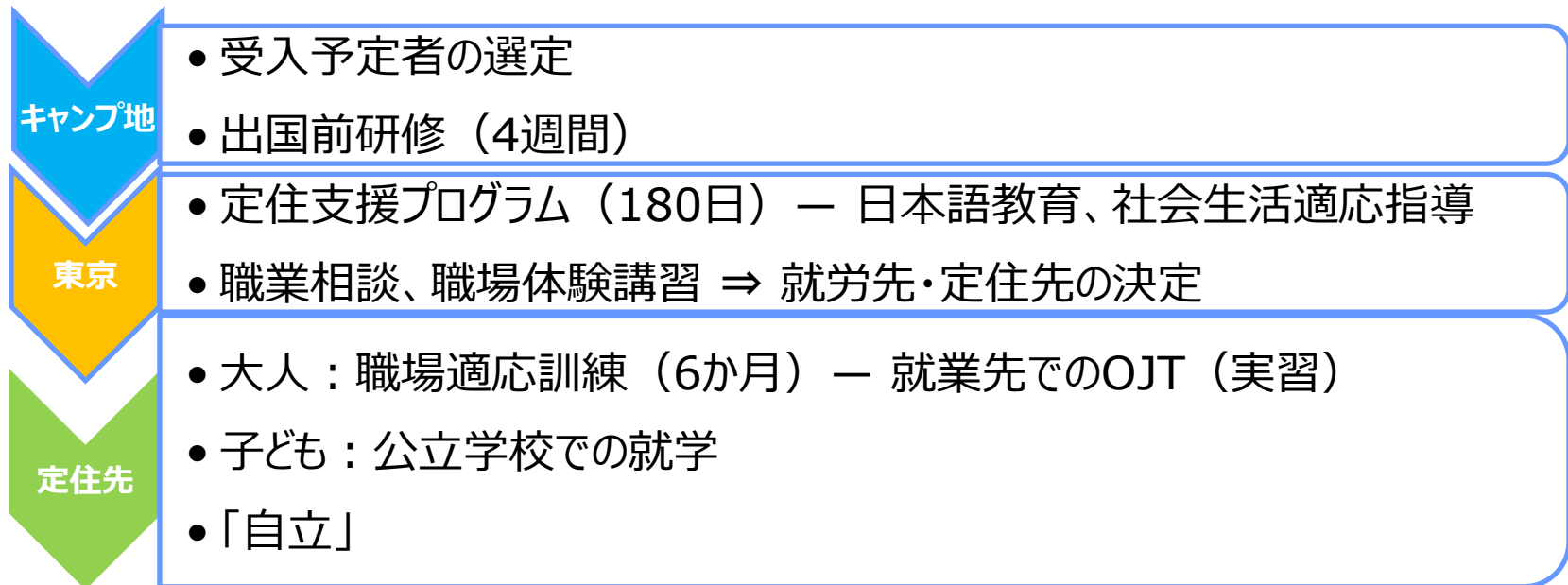
- アジアで初の第三国定住難民受入れ国として、難民問題の解決に貢献するとともに、アジア地域の難民保護の取り組みを積極的にけん引する。
- 難民保護と国際協調の姿勢を世界に示す。
- 地域における難民受入事業を促進することにより、官民連携の知見が蓄積され、多文化共生社会のモデルになりうる。

III. 日本のお受け入れ事業

-成果と見えてきた課題-

日本のパイロット事業

これまでに13家族65名が来日（ミャンマー・カレン民族等）*



これまでの成果

- すべての難民が定住支援プログラム（180日）と職場適応訓練（6か月）を完了した。
- 受入れ地域において、難民について深い理解や共感を示す地方自治体職員や地域住民、教育関係者、雇用主などが現れてきた。
- 来日後、高等学校への進学を果たした子弟がいる。
- 民間の支援の輪に多様な広がりが見られる。

見えてきた課題

1. 保護を基調としない「選定基準」
2. 関係者間の連携や情報共有の不足
3. 自治体等への予算措置の未整備
4. 早急すぎる経済的自立の要請
5. 子どもや女性などへの配慮、病気・事故・出産等への対策の欠如
6. 目標設定と評価基準のあいまいさ

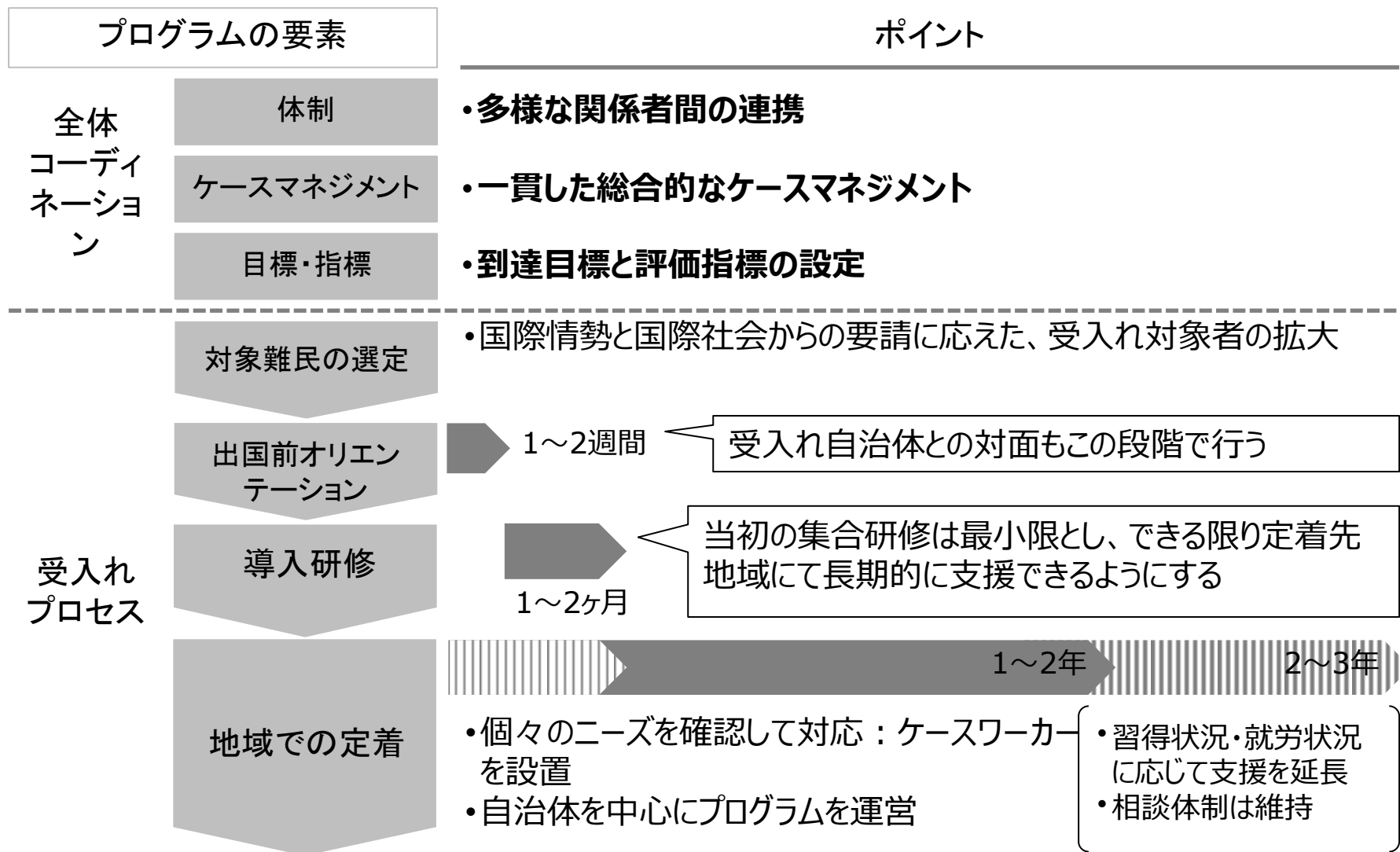
IV. 日本のお入れのあり方

－ 更なる発展に向けた提言－

提言骨子

1. 多様な関係者間の連携
2. 一貫した総合的なケースマネジメント
3. 到達目標と評価指標の設定
4. 対象難民の選定
5. 出国前オリエンテーション
6. 導入研修
7. 難民の地域での定着
8. 受入れ自治体への財政措置
9. 難民のよりよい地域定住のために-個別テーマ-
 - i. 子どもの福祉
 - ii. 女性/母子の福祉
 - iii. 住居
 - iv. 子どもの教育
 - v. 日本語教育
 - vi. 生活ガイダンス
 - vii. 保健医療・こころのケア
 - viii. 就労
 - ix. 国内・受入れ地域での理解向上
 - x. 家族統合
 - xi. 難民の権利

定住支援プログラムの全体像



1. 多様な関係者間の連携

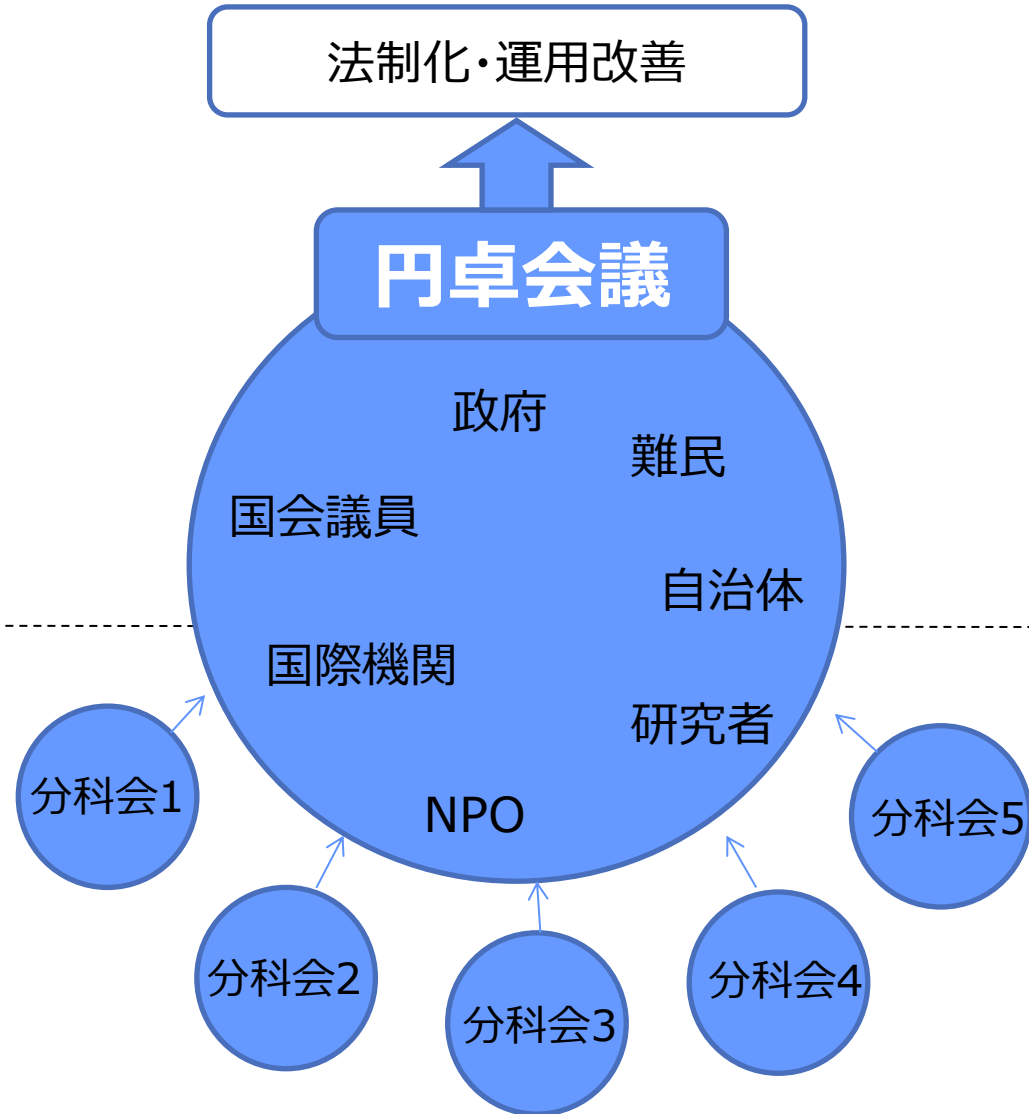
- 第三国定住難民の支援に関わる関係者全員が集まって議論できる場を確保する。
- 教育、保健医療、就労等テーマごとの会議体を設置する。
- 国、地方自治体、教育機関、NGO/NPO、難民コミュニティー等のネットワークを確立する。
- 難民が居住する地方自治体等の連携を図る。

【モデル案】

体制

関係省庁・団体による
包括的な協議

関係省庁・団体による
個別テーマごとの協議
(例：定住支援全般/ケース
ワーク、日本語、教育、就労、
健康等)



2. 一貫した総合的なケースマネジメント

- 出国前オリエンテーションから地域移行後まで一貫して、総合的なケースマネジメントができる体制を確保する。
- 難民一人ひとりや家族が、自分たち自身で決定をしながら、経済的・社会的・精神的に自立していく過程に寄り添いながらサポートする。
- 担当のケースワーカーによる支援体制を2年程度提供する。その後も個別のニーズに応じて、相談を受ける体制を維持する。
- 支援従事者は、倫理規定等を踏まえた一定のトレーニングを受け、かつ従事者としての資質を実質的に備えた者から選定する。

3. 到達目標と評価指標の設定

- 効果的なプログラムの策定と実施のために、一定程度の数値化された到達目標、進捗管理を含めた評価指標を設定する。
- そのために、難民の受入れ開始時点での、地域のインフラやキャパシティを示す指標も重要である。
- 上記の指標を用いた、客観的なモニタリングを定期的実施する。

4. 対象難民の選定

- 国際情勢と国際社会からの要請に応えられるよう、アジア地域を中心に受入れ対象者を拡大する。
- 家族単位のみならず、単身者にも門戸を開き、脆弱な人々も受入れ対象者に含める。
- 受入れ先自治体や市民団体が対象者の選定に関与できるような仕組みにする。

一般枠での受入れ

- 家族
- 単身者
- 家族統合（すでに定住している難民の家族の呼び寄せ）

脆弱な人々の受入れ

- ①人道上、②国際的な責任分担の観点から、特に脆弱な難民や危険な状況におかれている人を優先的に保護
- 暴力や拷問の生存者
 - 医療ニーズがある人
 - 危険な状況に置かれている女性や子ども
 - 保護者のいない子ども

緊急ケースの受入れ

シリア等、世界中で緊急に保護を必要とする地域の出身者を柔軟に受入れる枠組み。“Emergency resettlement”

5. 出国前オリエンテーション

- 出国前の段階で、受入れ自治体と対面し、お互いを知る機会を設ける。
- 日本入国後の導入研修や地域定住へのスムーズな移管が行われるよう、関係者間で情報を共有する体制を確保する。

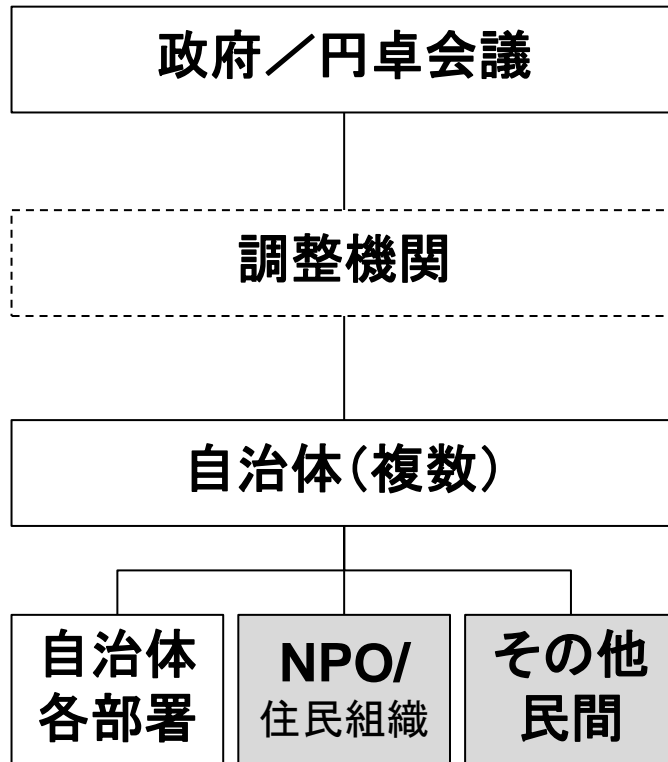
6. 導入研修

- 日本で暮らしていくための情報を提供する。（例えば、銀行制度、保健医療等関連する政府プログラムへの登録、就学、就労等）
- 成人向けの日本語研修の導入を実施する。
- 子ども・若者の一般学校への入学準備を行う。
- 総合的な医療検診・歯科検診とこころのケアを提供する。

7. 難民の地域での定着

- 地域に移行した後のプログラム運営は自治体を中心と
なっていくことが望ましい。ただし、定住する地域によって
難民に対するサービスの格差が生じないように、政府と
自治体をつなぐ調整機関を設置する。
- 地域の関係者に、そこで生活することになる難民の必
要な情報を事前に提供できる仕組みを整える。
- 支援計画、意思決定の責任と役割、相談窓口を関係
者に周知する。
- 市民団体や専門家の関わりを増やす。

地域での定着：プログラムの実施体制



- 政策決定
- 予算策定
- 受入れ先自治体選定

- 各地域での受入状況をモニタリング・報告
- 各自治体と共同でプログラム策定し、レベルあわせも行う

- 自治体内のコーディネーション

← 担当者の外部委託も可能

- ケースワーク
- 子ども、母子の福祉
- 教育（日本語、子どもなど）
- 住居（公営住宅など）
- 生活ガイダンス
- 保健医療（通訳等）
- 就労

← 先輩難民のサポートも実施

← それぞれ、民間サービスプロバイダーへの委託も

8. 受入れ自治体への財政措置

- 受入れ自治体に財政措置ができる制度にする。

- 具体的には、特別地方交付税、行政を通じた委託事業、補助金、助成金などの方法で、定住地域の地方自治体、教育機関への補助、関係者会議、地域定住支援員の研修、難民への継続的な日本語教育、職業訓練、所得支援、住宅補助などを実施する。

8. 難民のよりよい地域定住のために -個別テーマ-

i. 子どもの福祉

- すべての子どもが安心・安定して教育を受け、生活していけるよう、所得支援を含む適切なサポート体制を設置する。
- 難民の子どもたちが、自己の可能性を最大限発揮できるよう、学校、自治体、教育委員会、地域の学習支援NPO、ボランティアなど、多様な関係者と専門家が協力し、子どもの視点に立った支援が提供される体制を確保する。
- 子どもが大人の通訳として使われることを回避する。
- 難民の子どもたちが、自文化・言語を学ぶ機会を得られることが望ましい。

ii. 女性/母子の福祉

- 安心して出産・子育てができる支援体制を確保する。
- 母親が職場復帰する場合に、保育所への入所がスムーズに行くよう配慮する。
- 出産・育児休暇中に不安定な生活にならないよう、所得支援を受けられる体制を確保する。

iii. 住居

- 家族のサイズと所得に応じた適切な住居を得るために、公営住宅への優先的入居を実現する。
- 経済的負担の少ない安全で安定した住居が確保されるようにする。
- 住居が、職場や学校へ通うのに適した立地であることも考慮する。

iv. 子どもの教育

- 18歳以下の子どもは全て、教育を受ける権利があることに留意し、教育の機会が確保されなければならない。
- 「取り出し授業」等を積極的に活用することにより、スムーズに日本の教育制度に適応し、一人ひとりの学力が向上するよう、ニーズに合わせた教育支援を提供する。

v. 日本語教育

- 出国前オリエンテーションから地域での定住後までを見据えた、長期的で一貫した日本語教育プログラムを構築・実施する。
- 個々の難民の状況・ニーズに応じた（就学、就労、育児など）多様なアプローチが必要である。
- 定住した地域によって受入れ難民同士に格差が生まれないよう、地域での教育に加えて、遠隔での日本語教育フォローアップ等も検討する。

vi. 生活ガイダンス

- 生活に必要なお金の管理や金融・税の仕組み等を継続的に研修する。
- 日本で健康的な生活を送れるよう、栄養管理についても研修を実施する。

vii. 保健医療・こころのケア

- 難民の背景や理解言語に配慮し、個々のニーズに応じて、必要な場合はケースワーカーが手助けして、適切な医療を受けられるようにする。
- 難民は、これまでの経験や日本へ来たという環境の急激な変化によって大きな精神的負担を負っていることが多い。支援関係者は、こころのケアの重要性に留意し、難民が定住過程のどの時点でもこころのケアが受けられるように配慮する。

viii. 就労

- 難民の側に立ち、就労先と調整を実施する就労コーディネーターを設置する。
- 就労コーディネーターはプログラム全体のマネジメントを行っているケースワーカーと密に連携し、就労先確保、雇用先と難民本人との間の意思疎通の調整等を行う。また、ステップアップ等についての相談を受け付け、必要な支援を提供する。
- 就労コーディネーターが中心となり、難民を雇用している企業間や地域での連携をはかる。
- 就労コーディネーターは、各就労先・業種のニーズに応じた日本語研修・職業訓練等を提案する。

ix. 国内・受入れ地域での理解向上

- 受入れが決まった時点で、自治体の担当部署には、該当難民の詳細な情報を提供し、その難民のニーズにあった居住先かどうか等、受入れキャパシティーについて受入れ自治体に事前に確認できる体制を確保する。
- 受入れ自治体や地域コミュニティの受入れ準備をサポートする。
- 地域の一般住民に対しても、ワークショップやシンポジウムを行うなど、難民のプライバシーが守られる範囲で、難民を理解してもらう活動を行う。

X. 家族統合

- 第三国定住が家族との断絶（今生の別れ）にならないように配慮する。
- 難民が持つ心のつながりを大切にする。
- 家族統合（呼び寄せ）を認め、真の自立に向けた家族の助け合いを促進する。そのために、家族統合の範囲と意義を明らかにする。
- 文化によって家族の概念は異なることに留意する。

xi. 難民の権利

- 早い段階で永住権を付与する。
- 子どもの無国籍状態を防ぐ。
- 日本国籍の取得については条約難民と同様の条件とする。
- ノン・ルフルマンの原則を確保する。

V. おわりに

おわりに

- 難民は、多様な文化を日本にもたらし、社会を活性化させうる大切な存在です。第三国定住の難民受入れプログラムをさらに包括的で充実したものにすることで、日本の人道的な国際貢献は、世界で一層広く認められるようになるでしょう。
- 難民が日本社会の一員として生活していく上で、現存している難民コミュニティの協力は欠かせません。政策形成からプログラムの実施、難民へのこころのケアも含めて、難民コミュニティが様々な場面で参画することを、私たちは奨励します。
- FRJは、世界で難民の受入れを行っている国々の政府・地方自治体やNGO等と独自のネットワークを構築し、専門的知識と経験を培ってきました。問題解決に向けて柔軟に対応できるという強みを生かして、私たちは、政府や自治体、難民コミュニティ等と連携しながら、日本の第三国定住プログラムの発展に貢献したいと考えています。
- ここに挙げた提言は、第三国定住難民だけではなく、難民受け入れの制度全体に関わるものです。私たちは、第三国定住の議論を通じて、日本が、多様性を受入れ、誰にとっても暮らしやすい社会になることを望んでいます。