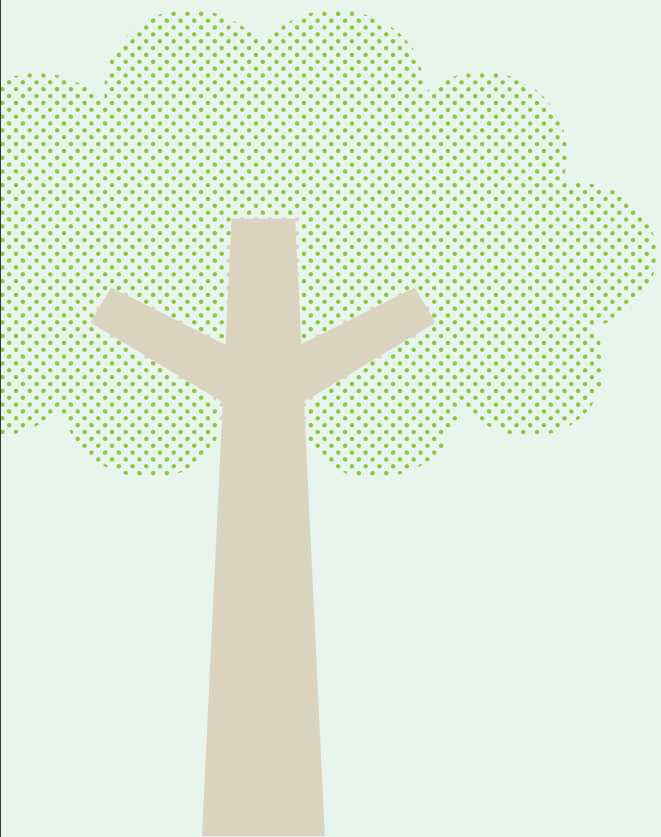


2

難民の 定住支援の 心構え



難民の定住支援の心構え

地域で支援する

国際的な文脈で語られることの多い難民ですが、実際の生活の場は地域にあります。つまり、わたしたちが暮らす地域のなかで、隣人として存在しているのです。大都会ならずとも団地のなかでさえ顔の见えない存在になってしまう可能性もあるなかで、難民が地域住民として適切に社会適応する鍵は、地域での定住支援にあります。

異国の地で、異なる文化と言語のなかで新しい生活を始めようとする難民には、当初様々な支援が必要になります。役所での住民登録から始まり、住居や職場の確保、子どもの教育、医療、健康、日常生活や社会制度に関する情報提供など。場合によっては通訳が必要かもしれません。また、日々の生活をサポートするボランティアの存在も欠かせません。このような難民は地域にとって負担でしょうか。決してそんなことはありません。適応の速度に個人差があるとはいえ、難民は徐々に自立していきます。

難民が来て地域が活性化した、という体験談をよく聞きます。彼らは社会に多様性をもたらします。受入れ社会は、異文化の流入に最初は戸惑いがあるかもしれませんが、定住の過程では支援者側にも様々な気づきがあり、成長が促されます。地域の結束が強くなったという声も少なくありません。難民の家族もやがて成長し、地域を構成する大切な住民になります。親が受けた支援を、子どもたちが返してくれるようになるのです。

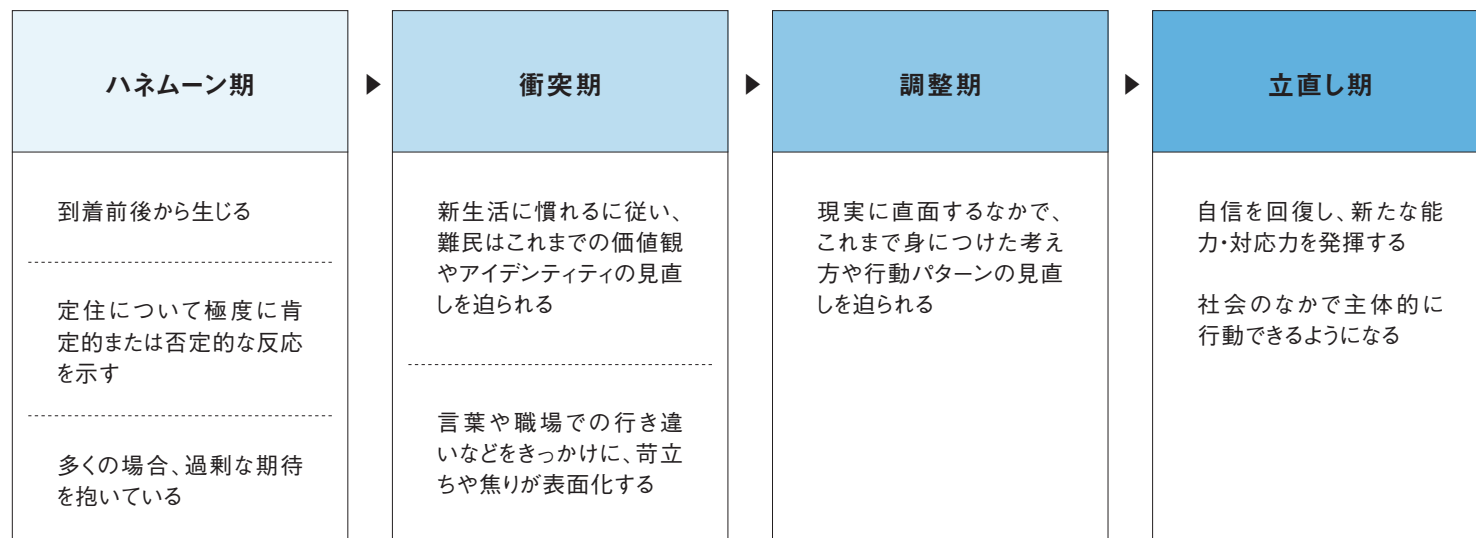
社会への適応

支援は難民の定住開始後、少しでも早く始める方が効果的です。日本人も同じですが、新しい地に移動した直後はその土地や風習に対する関心が強く、意欲的に適応しようとするからです。また、早い段階で良い人間関係を構築できると相互信頼が深まり、支援をスムーズに進めることができます。

社会への適応には個人差があり、一直線に進むものではありません。前進と揺り戻し、一進一退を繰り返しながら、徐々に適応していきます。これまでの各地での経験から、一般的には右記のプロセスをたどると言われています(図表3)。

支援者は焦らず、ゆったりと見守ってあげましょう。孤独や悲しみ、苛立ちも怒りも、生きていれば当たり前の感情です。共感を示しつつ、過干渉を避けることも必要です。

図表3 新しい地域への適応プロセス



出典:UNHCR『難民の第三国定住』

地域定住支援のアプローチ

わたしたちが日々の生活を送るなかで、何か不自由が生じ、戸惑いや不安を感じることはないでしょうか。例えば、高齢者の介護をはじめるとは様々な不安があるでしょう。介護の方法がわからない、高齢者をひとりで置いておけないので買い物にも行けない、社会福祉サービスを使うにはどこに相談するのかわからない、悩みや不安を誰にも話せないといった精神的なストレスもあるでしょう。このような、生活を送る上で何らかの解決が必要なことを「生活課題」といいます。

生活課題を解決する方法は大きく分けて2つあります。ひとつは個人あるいは家族が持っている能力を高めることです。介護を例にすると「介護の技術を身につける」、「社会福祉制度について知る」、「困っていることを誰かに伝えることができる」などです。もう一つは環境を整えることです。「地域社会の友好的な雰囲気」、「適切な助言をしてくれる社会福祉の相談員がいる」、「必要な社会福祉サービスがある」、「ストレスを解消できる仲間がいる」などがその例です。個人の能力と環境は相互に影響します。例えば、友好的な人間関係は日本語の効果的な習得につながりますし、日本語によるコミュニケーションが上達することで、人間関係もよりよいものとなります。

難民の地域定住支援は日本の生活のなかで直面する様々な生活課題について、個人あるいは家族の能力を高めるとともに、周囲の環境整備をおこなう取組みともいえます。難民の定住支援で、個人と環境に効果的に働きかけるために留意すべきことは以下の通りです。

(1) 基本的ニーズの充足

「基本的ニーズ」とは、衣食住など生活に不可欠なものです。とりわけ定住初期は、難民が安全と感じられる環境が極めて重要です。安定した収入を得られるようになるまでは、当面の生活費や食料、プライバシーを保てる住宅環境が必要です。必要な医療を受けられ、意思疎通ができること、安定した就労や教育を得ることは、難民が将来を見通していくための必須要件です。

column

能力開発と環境整備の例

病院で治療をうけるには、本人が病院に行き、受付をする、症状を伝える、医師などの説明や指示を理解する、会計を済ませるなど、一連の流れに沿って行動しなければなりません。そのためには、日本語能力や医療保険に関する知識も必要です。この課題に対し、医療に関するガイダンスや日本語学習支援をおこなう、付き添って助言するなど個人能力の開発です。一方、医師をはじめとして病院が難民を理解する、医療通訳を配置する、母語による問診票などを準備することなどが環境整備となります。

～個人と環境に働きかける～

(2) 難民の体験による影響

難民は通常の人とは違う経験をしている場合があります。例えば紛争を経験した子どもは、救急車のサイレンや飛行機の音にも敏感です。周囲に対して過度に懐疑的になったり、こころの傷(心的外傷)による影響が現れることもあります。困っていることを話してくれない、支援を拒否するなどは難民となった背景に拷問を受けた経験があるからかもしれません。心的外傷の影響には、人との関わりを避ける傾向や怒りっぽいといった状態がみられることがあります。また、忘れっぽく注意散漫に見えたり、過度に依存的になることもあります。しかし、難民の多くは、安心できる環境があり支援者が理解を示すことで、問題を克服するたくましさを持っています。良好な関係が築けない、自立に向けて積極的な姿勢が見られないとしても、性格の問題や意欲がないと叱ったり支援を中止したりするのではなく、丁寧な対応を続けて良好な関係性を保つことが大切です。

心的外傷の影響は、体調の悪化や凄惨な体験を彷彿させるような出来事の後に大きく現れることがあります。難民の状態について関係者間でよく話し合い、眠れていない、食事が摂れていない、不自然な元気さ(軽躁状態)がみられるときは、精神科医などの専門家に相談することも検討しましょう。特別扱いする必要はありませんが、目に見えない部分への配慮は必要です。

(3) 自立に向けた意欲をひきだす

難民は新しい環境で自立した生活を送り、地域社会の一員として貢献したいと思っています。難民として第三国定住事業でニュージーランドに渡り、後に教育省・全国難民教育コーディネーターとなったイスマイール・M・イブラヒムは、次のように語っています。

難民だった当時の最大の出来事は第三国定住であり、それによって一度は打ち砕かれた希望は復活しました。第三国定住はどこにもいきつかない場所を脱出して、当たり前の生活を取り戻す契機となりました。また、人生におけるもう一つの重要な出来事は、定住先のコミュニティに受け入れられ、様々な権利を得て、一市民としての義務を果たせるようになったことです。

出典：UNHCR『難民の第三国定住』

日本語がわからず慣れない環境のなかでは、周囲の支援に頼らざるを得ないときがあります。そのようなときも、できるだけ本人の希望や意志を尊重した支援をおこなうと、良い結果につながりやすくなります。また、難民の心身の状態や持っている力を観察しつつ、自分でできることを増やすよう見守ることも必要です。不安を受けとめると同時に、これまで達成したことなど本人の強さにも着目して自尊心を高め、自立に向けた意欲を引き出すよう努めましょう。

自立には、経済的自立だけでなく、社会的・精神的な自立もあります。難民が本当に独り立ちするまで、彼らが支援を求められる環境を作ることが大切です。

（４）難民と地域社会との双方向の取組みにする

難民が持つ価値観や言語、宗教や文化的背景などは「その人らしさ」を構成する重要な要素です。その人らしさが尊重されない社会に適応することは困難です。欧州難民協議会の「統合に関する政策」では、難民の地域社会への統合は相互的、動的、多面的かつ継続的なプロセスであると述べています。難民に求められるのは、自身の文化的アイデンティティを失うことなく、受入れ先の社会習慣に適応する心構えであり、受入れ国の社会には、歓迎の精神と共感力を積極的に示すことと多様な背景を持つ人に対応した公的な制度の整備が必要だと述べています。

難民の地域定住支援では、難民自身が日本語や仕事を覚え、日本社会に適応する能力を身につけると同時に、地域社会や職場が難民を理解し受け入れられるように働きかけ、双方に良い結果をもたらすようにしましょう。

（５）個別支援と同時に家族や同郷者コミュニティを支援する視点を持つ

地域定住支援では難民個人の自立支援とあわせ、家族全体を支援する視点が大切です。親をなおざりにした子どもへの支援や、大人の支援に子どもを通訳として使うなど、家族の人間関係への配慮がないと家族間の関係性が悪化し、一人ひとりの自立も妨げられます。同郷者コミュニティがある場合は、そのなかでの関係性や役割への配慮も必要です。

（６）情報の取扱い

地域住民の難民への理解と協力は、定住を円滑にすすめるために欠かすことができません。事前の説明会や広報誌などを通して、難民への理解を促すことも有効です。一方、新聞やテレビなどのメディアから情報を求められることもあります。難民のプライバシーに配慮した慎重な対応が必要です。

受入れの中核となる機関や担当者間では、効果的な支援のために難民の国籍、性別、学歴や職歴、あるいは病気といった個人情報と共有することがあります。家庭内の事情を知ることもあるでしょう。支援に携わる者は職務上知り得た個人情報の取扱いに注意し、秘密を守ることを遵守しましょう。

column

第三国定住事業の地域説明会

日本政府が実施する地域向けの説明会では、プライバシーに配慮しつつ、主に次の点が報告されています。

- 1.受け入れる難民の母国や難民キャンプの状況
- 2.難民の背景に関すること
- 3.受け入れる難民の数、年齢と性別
- 4.就労先や子どもの通学予定学校
- 5.地域定住支援プログラムの内容や今後のスケジュール

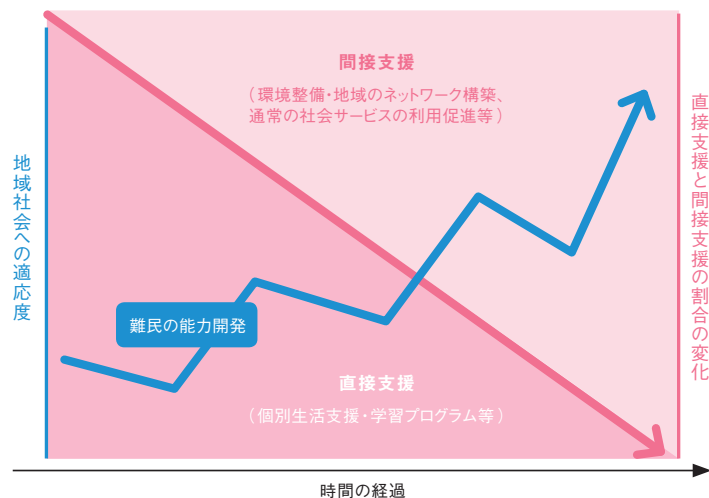
(7) 柔軟かつ計画的な支援

難民の能力を高め自立を促すためには、同じ方法が続けるのではなく、適応状態に合わせて関わり方を変えていくことが大切です。日本への到着直後や地域での定住開始時期は、集中した日本語学習と地域生活に関わるガイダンスなどの直接支援が中心になります。難民が地域社会での経験を積み重ね生活に慣れてくると、直接的な支援よりも、必要な社会サービスを利用し、地域社会や同じ出身国同士で助け合いを促すような間接的な関わりに移行していきます(図表4)。地域社会への適応は直線的ではなく一進一退の繰り返しです。難民の理解度に応じて繰り返し学ぶ機会を柔軟に提供しましょう。就職や結婚、出産、子どもの入学など、出来事によっては改めて「生活ガイダンス」をおこない、集中的な直接支援を提供します。ライフサイクルをふまえ、必要となる生活ガイダンスや手続きを計画的に地域定住支援計画に盛り込んでおきましょう。特に、子どもへの教育は早期から支援計画をたてることが重要です。

(8) 難民を含む地域住民同士が学び合う取組み

地域定住支援は難民だけにとつてのものとは限りません。難民がもっている能力を地域住民に提供するなど相互に学び合うことによって、地域の交流が深まり、地域住民にとっては新しい文化や難民問題について知る機会となり、難民にとっては地域貢献をおこなう機会ともなります。

図表4 地域定住支援の進み方



episode

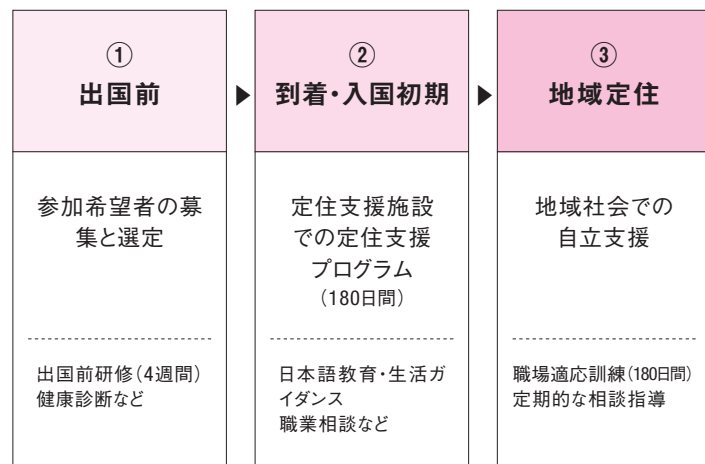
学び合いプログラム

地域の婦人会のあつまりで料理教室をしているため、Aさんの郷土料理を紹介してみんなでつくることとなりました。料理はとても好評で、地域の道の駅に商品として出そうという話になりました。Aさんも仕事をしているため月に一度ですが、婦人会であつまってAさんの指導のもとで料理をつくり出品しています。売れ行きは好評で、めずらしい食べ物がある道の駅として噂が流れて遠方から買いに来る人もいます。

第三国定住事業の流れ

現在の日本政府による第三国定住事業の流れは、大きく見ると図表5のように「①出国前」、「②到着・入国初期」、「③地域定住」の3段階に分けられます。「①出国前」の段階は、難民キャンプなどの対象地域において、日本政府が参加希望者の募集と選定を行い、政府の委託を受けた国際移住機関(IOM)が約4週間の出国前研修(最低限の日本語学習や渡航準備など)、健康診断などを実施します。

図表5 第三国定住事業の流れ



また、来日後の「②到着・入国初期」の180日間の定住支援プログラム(図表6)と、「③地域定住」後の180日間の職場適応訓練については、政府から委託された定住支援施設(現在は東

京都に拠点を置く「アジア福祉教育財団・難民事業本部(RHQ)」が担っています。入国した人たちは、定住支援施設周辺に準備された住居に家族ごとで住み、施設に通います。提供されるプログラムは概ね次の通りです。

図表6 定住支援施設での定住支援プログラム(180日間)

月曜日～金曜日————午前9時30分～午後3時50分 土曜日————午前9時30分～午後12時10分		
オリエンテーション	生活、安全面等	約1週間
日本語学習	●日常生活、職場生活等の実生活を送るにあたって必要となる、「聞く、話す、読む及び書く」の基礎的な日本語の学習 ●子どもを対象とした学校生活を送るにあたって必要な日本語の学習	572授業時間 (1授業時間45分)
生活ガイダンス	●銀行口座開設、ATMの使い方、ゴミの分別、電話やパソコン、調理器具の使い方、公共施設や交通機関の利用 ●医療保険、年金、税金などの社会制度等の学習 ●健康管理、衛生管理、家族計画、季節に適した衣類、お金の管理・生活設計 ●防災、交通ルール ●職業・就職相談(ハローワークの利用)、職業紹介、住居探し、小・中学校への入学等の支援 ●教育制度、児童の体験入学など	120授業時間 (1授業時間45分)

180日間の定住支援プログラムが終わりに近づくと、難民は、定住支援施設の支援を得ながら就労先や住居を探します。プログラム終了後に、地域社会で公営住宅や民間のアパートを借りて移り住み、「③地域定住」の段階に移行します。「③地域定住」開始後の180日間は、就労する難民に対して職場への適応訓練の援助金や事業主に対する訓練費用の補助がおこなわれるとともに(図表7)、定住支援施設の相談員が難民と自治体や就労先に対して助言をおこなっています。

UNHCRの調査によると、定住支援プログラムは、「日本の生活のリズムに慣れるために必要な期間であった」など全般的に満足度の高い結果となっていますが、日本語や生活能力の獲得には継続的な学習が求められます。特に地域に移行した時は、居住環境・人間関係・新たな就労・就学など大きな変化にさらされるため、新たな適応期間が必要です。ストレスが大きくなるため、心理的支援も欠かせません。「一度にたくさんの情報があり、すべてを覚えきれない」といった声も多く、地域移行期はより丁寧な対応が必要です。

図表7 職場適応訓練(180日間)における事業主等への援助制度

名称		目的	対象者	金額
職場適応訓練	職場適応訓練費(一般指導分) 職場適応訓練費(特別指導分)	①訓練を実施する事業主への委託費 ②上記を加えて第三国定住難民2人以上のグループで訓練を実施した事業主への委託費	事業主	①月額(21日以上の実施)25,000円 ②月額(8日以上実施)25,000円
	訓練受講援助費	訓練を受ける条約難民、第三国定住難民への援助金	RHQ支援センター入所難民	基本手当 1日 3,530円～4,310円 (居住地域等による) 受講手当 1日 500円 通所手当 通所費実費 (月限度額 42,500円)
職場体験講習		講習を実施する事業主への委託費	事業主	月額(21日以上の実施)25,000円
雇用開発助成援助費		第三国定住難民を雇用する雇用主への助成金	事業主	賃金(賞与等を除く)の1/4 ※中小企業の場合は1/3
教育訓練援助金第4種		雇用した難民に対し雇用主が行う日本語教育等の特別訓練への援助金	事業主	訓練1回につき 4,000円

出典：難民事業本部ウェブサイトより抜粋(<http://www.rhq.gr.jp/japanese/know/kur/employer.htm>)