

「難民受入政策の調査と提言」事業
調査報告書

目 次

目 次	2
はしがき	4
謝 辞	5
第1章 アジア諸国における難民の置かれている状況とニーズ	
第1節 概括調査	
1. 東南アジア	9
2. 南アジア	20
3. 東アジア	28
4. 資料	33
第2節 アジア太平洋地域における都市難民に関する調査	
1. APRRN (アジア太平洋難民の権利ネットワーク)	38
2. Background / 背景	39
3. Country Snapshots / 各国の状況	40
4. Challenge / 課題	44
5. Coping Strategies / 対処戦略	47
6. Sobering Reminders / 冷静な注意喚起	53
第2章 インドシナ難民の受け入れの経験：社会統合の観点から	
1. 問題設定と先行研究	57
2. インドシナ難民の受け入れの経緯	61
3. インドシナ難民調査	67
4. 第三国定住事業に対するインドシナ難民調査からの示唆	100

第3章 第三国定住パイロット事業における地方レベルの課題

1. 調査の目的と背景	105
コラム① 定住までの時系列の流れ：	
鈴鹿市に定住した第一陣のケース	106
2. 調査の対象と方法	107
コラム② 地域における難民受入れ体制の構築に向けて	108
3. 調査結果	110
4. 諸外国の状況について	115
5. 考察と課題の整理	119

第4章 北欧における難民の受入れをめぐる現状

1. 調査の目的と背景	125
2. 北欧における難民の受入れ 一総論	127
3. 北欧における難民の受入れ 一各国編	134
コラム① 北欧はなぜ難民を受け入れるのか？	141
コラム② 適切なリーダーによる	
移民・難民へのヘルスケア提供の具現化	150
コラム③ デンマークにおける赤十字社の偉力	156
4. 小括 一論点整理と留意点	170

別添資料1 文献調査報告	1
--------------	---

別添資料2 事業関係者一覧	9
---------------	---

別添資料3 事業活動一覧：これまでの道のり（2011年度～2013年度）	11
--------------------------------------	----

はしがき

本報告書は、笹川平和財団・非伝統的安全保障プログラム「難民受入政策の調査と提言」事業の研究会において、2011度から2013年度まで実施してきた国内外の調査結果に関する最終報告書である。

冷戦の終結後、紛争等の激化により住む土地を追われ、難民となる者は減少していない。アジア太平洋地域には、世界の難民の約三分の一が暮らすといわれており、アジアの難民問題には、アジアが責任を持って取り組むことが求められている。そうした中、日本政府は2010年度より、アジア初の取り組みとして第三国定住のパイロット事業を開始した。第三国定住とは、受入れに同意した第三国に難民たちが定住する枠組みで、一次庇護国の負担の軽減にもつながるとしてあらたに注目されつつある。しかし、その取り組みは緒に就いたばかりで、制度設計や定住支援のあり方について試行錯誤が続けられている。

当財団では、第三国定住事業を通じて日本が果たすべき役割や、難民受入れの潜在可能性などのポジティブな側面に着目し、国内外での調査と提言を行う事業を立ち上げることとした。本報告書の各章には、本事業で実施した以下の4つの調査結果を収めている。

- (1) アジア諸国における難民の置かれている状況とニーズ
- (2) インドシナ難民の受入れの経験：社会統合の観点から
- (3) 第三国定住パイロット事業における地方レベルの課題
- (4) 北欧における難民の受入れをめぐる現状

本事業では、これらの調査の結果を踏まえ、今後よりよい第三国定住のあり方に関する提言をとりまとめ、その内容を「提言書」として別途作成した。提言作成に際して、国内外の専門家からの助言、多様なステークホルダーによる円卓会議での議論、一般公開のワークショップ等を通じて検討を重ねてきた。しかし、時間的な制約もあり、十分検討しつくしたとは言えない部分も残っている。今後、本事業の調査結果や提言を土台に、さらに専門家の皆様にご議論いただき、あるべき姿を形作っていっていただきたい。

アジア太平洋地域をはじめ諸外国との結びつきは、かつてないほど深まりを見せている。人類共通の課題に手を携えて、日々立ち向かっていかなければならない。日本は、国際社会と連携し、より効果的な対策や枠組みを提案する知見や可能性を有するはずである。その責務を果たすべく、さらなる底力の発揮が求められている。

本事業の調査実施にあたっては、そうした当財団の問題意識に賛同した多くの専門家、実務家の方々にご協力、ご助言を賜ることができた。ご厚意とご尽力に対して、この場をお借りして深くお礼を申し上げたい。特に、筑波大学大学院の明石純一准教授をはじめ、研究会のメンバーの先生方には並々ならぬ熱意で本事業に取り組んでいただいた。本事業の成果が今後の第三国定住のよりよい制度設計や定住支援に向けた議論の一助となるとともに、現場の第一線で定住支援に取り組む方々の努力に報いることを心より願ってやまない。

2014年2月

公益財団法人 笹川平和財団
常務理事 茶野 順子

謝 辞

本事業では、研究会・提言会議を核としながら、4つの調査を企画・実施してきた。その際、難民受入円卓会議やシンポジウム等と効果的に連動させ、積極的に外部からの意見を取り入れる双方面の事業運営を心掛けた。それにより、国内外、セクターを問わず、非常に多くの方々のお力添えをいただくことができた。

本事業の立ち上げの直接のきっかけとなったのは、2010年12月に、法政大学の名誉教授・(故)本間浩氏を交えての勉強会を行ったことであった。その後、先生にご指導をいただきながら、当財団として難民問題に取り組むための視点や問題意識を研ぎ澄ますことができた。残念ながら、本事業の道半ばでこの世を去られることになったが、本事業が今こうして実を結ぶことができたのは本間教授のお力があってこそと心より感謝している。

また、事業の方向性を定めるうえで、既存の難民関連の調査や提言、グローバルな政策の動向、社会統合などのキーワードなどに関する整理は非常に重要であった。膨大な資料のレビューを根気強く行ってくださった難民研究フォーラム（難民支援協会内に事務局設置）の研究者やスタッフの皆様、筑波大学大学院の角谷敦史氏に深くお礼申し上げたい。

アジアにおける難民の置かれた状況やニーズに関しては、文献調査を難民研究フォーラムに、また現地での聞き取り調査をアジア太平洋難民の権利ネットワーク（タイ難民委員会内に事務局を設置）に担っていただいた。アジア太平洋難民の権利ネットワークのコーディネーターである Anoop Sukumaran 氏をはじめ、Priyanca Mathur Velath 氏、Vivienne Chew 氏、Rajendra Ghimire 氏、そして Chun Tat(Terence)Shum 氏は、インド、マレーシア、タイ、ネパールの各国の概況調査や約90名にものぼる難民への聞き取り調査を実施してくれた。難民の置かれた状況やニーズを把握することができたのは、難民との関係を築きながらプロフェッショナルな調査を実施できる彼らの力によるものであり、敬意を表したい。

また、インドシナ難民に関する調査は、そもそもインドシナ難民の受入れに関する資料が限定的で、難民の追跡調査もなされていない中で、実行可能性を検討するところから始まった。全体像については、インドシナ難民に対する定住支援の経験を持つアジア福祉教育財団・難民事業本部の職員の方々や、相談員のOGの志賀ツヤ子氏、日本国際社会事業団などのNGO、姫路カトリック教会のハリー神父などに貴重な情報や資料の提供をいただき、つなぎ合わせることができた。また、アンケートとインタビューの実施にあたり、志賀ツヤ子氏、清澤長子氏、福本智子氏、瀬戸徐映里奈氏に大切なご人脈をご紹介いただき、たどっていくことができた。その際、ひめじ発世界、静岡県ベトナム人協会などの団体にもご協力いただいた。難民のためになるなら、と協力を惜しまず調査にあたってくださった皆様、そして、「自分たちの声を政府や支援者の方たちに届けてください」、と調査に協力してくださった難民の方たちに、あらためて心よりお礼申し上げたい。

さらに、第三国定住パイロット事業における地方レベルの経験と課題のとりまとめには、松本市在住の平林文氏にコーディネーターを務めていただきつつ、北海道教育大学の森谷康文氏、北海道国際交流センターの池田誠氏に助言、協力をいただいた。第三国定住難民の受入れ地域からは、三重県鈴鹿市市民対話課の吉崎美穂課長、山田斎室長、宮田直季副主査、教育委員会の篠原政也課長、雇用主の川森夫妻、埼玉県三郷市企画調整課の篠田正樹係長などが、調査への協力者として貴重な情報を共有してくださった。また、新たな受入れに关心のある広島県神石高原町の國田博史氏も加わったことで、様々な地域の特性を踏まえた難民受入れの可能性を検討することができた。なお、鈴鹿市では、

2013年11月に難民受入円卓会議の開催地としてご協力いただきなど、第三国定住の第一陣の受入れ地域として、積極的に知見の共有を行ってください、非常に参考となった。また、難民の自助組織である難民連携委員会の代表であり、ご自身もミャンマー・カチン族出身の難民であるマリップ・センブ氏、アドバイザーで鶴見大学の永坂哲先生、難民ナウ！の宗田勝也氏には、難民当事者の視点から貴重なインプットをいただけた。

そして、北欧調査では、スウェーデン、デンマーク、ノルウェーの3カ国において、政府、自治体、国連・国際機関、NGO、病院・医療機関、大学・研究者等、50名を超える専門家、実務家らに協力を得て調査を行うことができた。特に、スウェーデン移民庁のOskar Ekblad氏、ユースダル市のKenneth Forssell氏には、自身の知見を惜しみなく共有し、現地の専門家を紹介していただいた。また、2013年2月には、Ekblad氏、Forssell氏の両名を日本に招へいし、政府や自治体の担当者、国際機関、NGO、研究者、雇用主等と意見交換の場を持っていただくことができた。その招へいがきっかけで、2013年9月には、日本側自治体の関係者がスウェーデンを訪問し、今後も相互に情報交換を行うことを約束できたことは非常に有意義であった。スウェーデンでは、日本大使館の吉野智一等書記官にイエブレボーリ県とユースダル市、ソーデルテリエ市などとのつなぎ役として、非常に重要な役割を果たしていただいた。

さらに、第三国定住に関する一般向けのシンポジウムやワークショップ、難民受入円卓会議には、内閣官房、外務省、文化庁などの政府関係省庁の皆さん、UNHCR、IOMなどの国際機関の専門家、自治体職員、なんみんフォーラム加盟団体をはじめとするNGO関係者、関連分野の研究者、企業関係者など、多様なお立場の方々がお越し下さり、貴重なご助言を多くいただいた。

なお、これらの一連の調査や本事業活動の企画・運営に際し、UNHCR駐日事務所の小尾尚子副代表、IOM駐日事務所の橋本直子氏には、いつも貴重なご助言、お力添えをいただいた。また、日本国際社会事業団の大森邦子代表、難民支援協会の石井宏明常任理事、さぼうと21の高橋敬子事務局長、コーディネーターの矢崎理恵氏、そしてなんみんフォーラムの石川美絵子氏には、難民支援のエキスパートの立場から、多くのインプットをいただいた。あたたかく見守り、励ましてくださったことに、心より感謝申し上げる。

最後に、本事業を手探りで進める中、縁の下の力持ちとして事業運営を支えてくれた笹川平和財団事業部の赤坂有美氏、加藤麻夕美氏、また難民研究フォーラムの会川真琴氏にこの場を借りて感謝の気持ちを伝えたい。

以上、お世話になったすべての方々のお名前を挙げることはできないが、本調査報告書をまとめ、提言書とともに世に出すことで、多くの方からお預かりした想いにお応えしたい。

2014年2月

公益財団法人 笹川平和財団
「難民受入政策の調査と提言」事業
研究・提言メンバー一同

第1章

アジア諸国における 難民の置かれている状況とニーズ

〔第1節〕 概括調査

本節は、笹川平和財団「難民受入政策の調査と提言」事業の委託を受けて実施した文献調査およびAPRRNの2013年Pilot study report等を元に、アジア各国（東南アジア、南アジア、東アジア）における難民の置かれている状況を概観するものである。なお、難民の状況には、国内避難民や無国籍者など、UNHCRの他の支援対象者も含めて概説する。また、参考資料として、末尾にUNHCRの統計に基づく、アジア各国内における難民・庇護希望者等の数（2013年1月時点）の表を添付する。

1. 東南アジア¹

（1）東南アジアの全体的状況

東南アジアでは、難民条約締約国がほとんどなく（フィリピンとカンボジア、東ティモールのみ）、多くの国では難民に対する特別な地位を国内法に定めていない。難民はたいてい「不法外国人」と扱われ、滞留国では負担とみられている。その多くは滞留国政府においても難民未登録のままであり、明確な理由のない逮捕、国際基準を下回る環境での長期にわたる収容、強制送還が行われている。現地統合の可能性はなく、第三国定住の可能性も限られているため、難民・庇護希望者たちはいまだ社会の片隅の劣悪な環境にとどめ置かれている。彼（女）らは、ホームレス、物資的・法的サービス、基本的社会サービスへのアクセスの欠如、当局からの脅迫やハラスメント、労働搾取、性的暴力やジェンダーに基づく暴力といった多くの困難に直面している。

（2）インドネシア

① 全般的な状況

インドネシアには、主にアフガニスタン、イラン、イラク、スリランカ、パキスタンから来た約1,800人の難民と約6,100人の庇護希望者が滞在する。2012年6月にミャンマー北西部での紛争以降、600人ほどのロヒンギヤ難民も船でインドネシアに到着している（Bachelard 2013/4/9）。

インドネシアは、比較的緩やかな入国規制、伝統的に庇護希望者に比較的寛容であったこと、UNHCRジャカルタ事務所の存在などによって、オーストラリアへの定住を求めてボートでやってくる難民・庇護希望者の主な経由地となっている（Dockery 2012/6/24; Nethery et al. 2012:90-93）。庇護希望者は、インドネシアに到着後、UNHCR事務所に難民申請を行い、難民登録の後にインドネシアでの一時的な滞在とオーストラリアへの第三国定住申請が可能になる。

インドネシア政府は、難民・庇護希望者に比較的寛容とはいえ、パスポートやビザを持たない者は不法移民として扱われ、また彼（女）らの現地統合は認めていない（Nethery et al. 2012:93, JRS 2012:17）。難民・庇護希望者たちのインドネシアでの状況は、居住地域の地域によってかなり異なる。例えば、ある地域では難民・庇護希望者の就労は厳しく制限されているが、他の地域では黙認されている。多くの地方政府は、外国人の子女がインドネシアの学校に通えないようにしている

¹ APRN East Asia Working Groupのメンバーは、タイ、マレーシア、インドネシア、カンボジア、フィリピンとなっている。

(Nethery et al. 2012:93)。

このようなインドネシアでの厳しい生活や、長期にわたる第三国定住決定までの待機期間のために、庇護希望者たちが船でオーストラリア本土に向かう事例も多い。その中で、2012年6月に起こったような、庇護希望者の乗ったオーストラリア行きの船が沈没する事件も起こっている (Dockery 2012/6/24)。

② 難民・庇護希望者の収容の状況

1992年にインドネシア移民法が改正され、外国人の収容に関する初めての政策が打ち出された。しかし、その当時は庇護希望者を収容することはまれであった (Nethery et al. 2012:94)。オーストラリアへの庇護希望者の渡航を抑制する緩衝地帯とするため (オーストラリアの国境安全保障戦略として)、オーストラリア政府はインドネシア政府と協力し、1990年代後半からインドネシアの移民収容センターのシステム発展や国境コントロール能力の強化をサポートし (インフラ、設備、技術支援・トレーニング)、2000年以降、インドネシアに対して彼(女)らを収容するよう、大規模な資金・資源提供を行っている (Nethery et al. 2012:88)。2000年にオーストラリア政府とインドネシア政府、International Organization for Migration (IOM) 間で「地域協力協定 (RCA)」が結ばれ、それに基づき、オーストラリア政府の資金とインドネシア政府の許可のもと、オーストラリア・ニュージーランドへの第三国定住を望む庇護希望者が IOM の管理下に置かれ、彼(女)らのほとんどが 5ヶ所の収容所に収容されるようになった (Nethery et al. 2012:95)。IOM の管理下に置かれない庇護希望者は、通常は収容されないが、UNHCR のモニタリングを受けることになった (Nethery et al. 2012:95)。

2007年には、「非正規移民の管理と保護プロジェクト」(MCIIP) がはじめられ、同様にオーストラリアの全面的資金提供のもと、インドネシア国内の 2 大収容施設の改修による収容人数の増加や IOM によるインドネシア移民局職員の訓練などが行われた。

また、2009年以降、インドネシアへの庇護希望者の流入数が激増しており、2008年の 385 人から 2009 年には 3,230 人、2010 年は 3,905 人がインドネシアに到着している (Dockery 2012/6/24)。このような、オーストラリア政府の資金による収容所の収容人数増加や国内の庇護希望者の増加に伴い、インドネシア政府はそれまでの比較的庇護希望者の自由を許容する政策を変化させ、庇護希望者の収容が基本原則となっていました (Nethery et al. 2012:96-97)。インドネシア全土に設置された 14ヶ所の政府収容所に収容される数も増え、2012年5月末の時点で、オーストラリアへの第三国定住のインタビュー待機件数 1,159 ケースのうち、その 41% が収容されている (Dockery 2012/6/24)。インドネシア全土の収容所には 2012 年調査時点で 996 人が収容されている (JRS 2012:17)。

収容所の問題としては、国際基準を下回る環境、生活必需品の欠如 (電話の不在による外部との連絡困難)、過密度 (30人の定員に 59人が収容)、行動の自由の規制 (収容所や出身国によって行動の規制には幅がある)、支援元の違いによる収容所・被収容者間の食糧や生活品の支給差、長期の収容によるメンタルヘルス、収容所のモニタリング制度の欠如などが挙げられている (Nethery et al. 2012:99-105)。子ども連れで収容されている家族は基本的に 5~6ヶ月で放免されるが、独身男性は第三国定住に関する肯定的な結果が出るまでは通常放免されない (JRS 2012:19)。

一方で、収容状況の改善もなされつつあり、一部の収容所ではフロアが改修され、午前 7 時から午後 4 時まで収容房を離れたり、週に 2 回料理を行ったり (IOM 支援)、収容所を離れて地域のプールやサッカー場、エアロビ教室に通ったり (JRS 支援) できるようになっている (JRS 2012:18-19)。

また、収容の代替措置として、2011 年には 785 人が収容から放免され、IOM のコミュニティハウスや CWS のシェルターに移されている (JRS 2012:17)。また、別の収容代替措置として、病気、

妊娠中、18歳以下の者は、収容当局のモニターに基づいて病院などの代替施設で生活できることが移民法で定められている (JRS 2012:18)。

(3) カンボジア

① 全般的な状況

カンボジアは東南アジア地域で数少ない難民条約締約国であるが、庇護希望者に対する難民地位の否定、迫害のおそれがある国への庇護希望者の強制送還、収容に関する透明性がないことなどが問題とされている (JRS 2012:12)。

カンボジア政府による庇護希望者に対する逮捕と強制送還の事例としては、以下のようなものがある。2002年と2004年に、UNHCRの保護対象者である中国人庇護希望者が首都プノンペンで逮捕され、強制送還されている (JRS USA 2010/12/17)。2009年には、中国から来た20人(妊婦、子ども含む)のウイグル族庇護希望者グループがカンボジアに入国し庇護を求め、UNHCRによる難民登録がなされたが、到着から半年後に彼(女)らは銃を突きつけられてUNHCRとカンボジア政府が運営するsafe-houseから拉致され、次の日にチャーター機で中国に強制送還された。その翌日、中国の習近平副主席(当時)がカンボジアを訪れ、カンボジアに対する10億ドル規模の契約を締結し、その際に「中国はカンボジア政府が彼らの送還を支援してくれたことを感謝している」と記したことが明らかになっている (JRS 2012:7,21; HRW 2011/3/30)。

UNHCR プノンペン事務所は2008年に設置されたが、Montagnard 難民の状況の鎮静と予算削減の為、2013年から規模が縮小されることが決定され、カンボジアでのプレゼンスを減らしていく(人員削減を行う)方針が明らかにされている (VOA 2013/1/4; UNHCR-East Asia)。

② Montagnard 難民の状況

ベトナム中部山岳地域に住む Montagnard (あるいは Degal) と呼ばれるキリスト教徒の少数民族が、ベトナム政府から宗教的迫害を受け、2万人規模の反政府デモに対する武力鎮圧を発端に、2001~2012年に1,000人以上がカンボジア北東部の Ratanakiri (ラタナキリ) と Mondulkiri (モンドルキリ) 地域に流入した (HRW 2011:4, JRS 2012:21)。2004年の復活祭に再び大規模なデモが行われ、それに対するベトナム政府の弾圧によってカンボジアへの難民流入数が激増した (Launey 2005/5/12)。

UNHCR が2地域に難民キャンプを設置し、首都プノンペンに「セーフハウス」(難民センター)を設置した (FRS 2012:21)。一方、カンボジア政府は Montagnard 難民らの難民性を否定して入国、定住を拒み、入国拒否やベトナムへの強制送還を行い、国際条約の規定やノンフルールマン原則に反していると批判された (HRW 2002/9/26; RFA 2003/12/3; JRS USA 2010/12/17)。

しかし、2005年にカンボジア政府とベトナム政府、UNHCRの三者合意が結ばれ、ほとんどの Montagnard 避難民は難民と認定され、アメリカやカナダ、スウェーデン、フィンランドへの第三国定住とベトナムへの帰還が推進された (HRW 2011/3/30; JRS 2012:21)。

その結果、カンボジア国内の Montagnard 難民は減少し、2010年末、カンボジア政府は UNHCR に対して、プノンペンのセーフハウス閉鎖を命令し、2011年2月に閉鎖された (Launey 2011/2/15; HRW 2011/3/30)。

(4) シンガポール

① 全般的な状況

シンガポールには1975年から1979年の間に約5千人のベトナム難民が流入したが、シンガポ

ール国軍は海軍と協力してボートピープルの海域侵入を阻止する措置を取った（庇護希望者の海上入国阻止の初事例といわれている）。1996年、難民キャンプは公式に閉鎖されている（*Refugeescamps.net*）。

近年でも、シンガポール政府はロヒンギヤ難民を難民と認定せず、2012年12月にはシンガポール政府に上陸を拒否された40人のロヒンギヤ難民を乗せた船が30時間以上漂流し、ベトナム船舶に救助される事態が起こっている（Palatino 2012/12/23）。

（5）タイ

① 全般的な状況

タイは、周辺に難民流出国が多いことはもちろん、比較的入手が容易なビザや観光大国、高い外国人労働力の必要性といった理由のため、世界中から難民が集まり、東アジア地域でもっとも大規模な難民流入国となっている（APRRN 2013: 9; Brees 2010:36）。

タイは難民条約・議定書に未加入であり、難民の保護や地位認定に関するいかなる国内法制度も持っていない。タイにはミャンマーからの難民、移民が大量流入しているが、一方で、タイ政府はミャンマーとの緊密な政治経済的関係のため、ミャンマーからの難民・移民への取り締まりを厳しくしている（HRW 2004）。他方で、UNHCRに登録された難民・庇護希望者はタイ政府によって支援対象者とされ、帰還あるいは第三国定住までの間の国内滞在が許可され、第三国定住が推進されている。

2003年末、タイ政府はミャンマー難民・庇護希望者・移民政策に対する新政策を示し、ミャンマー難民らへの圧力を強化した（HRW 2004）。それにより、2004年1月、新規流入ミャンマー難民に対してタイ内務省がUNHCRと協力して行ってきた難民地位認定手続きを停止するとし、それ以降にタイに流入した数万人の庇護希望者が難民未登録者となり、法的・実務的に脆弱な立場におかれることになった。

他方で、同時期、アメリカがタイ政府とUNHCRと第三国定住に関する話し合いを始め、タイ政府はUNHCR難民認定を受けた都市型難民の第三国定住を、2005年7月からはキャンプ内のミャンマー難民の第三国定住を認めることに合意した（HRW 2004:3）。

② キャンプ難民の状況

タイ・ミャンマー国境には、カレン族中心のキャンプが1984年に、カレイニー族中心キャンプが1989年に、モン族中心キャンプ（ビルマ側）が1990年に設立していて、彼（女）らは世界で最も長期におよぶ（protracted）難民状況のひとつとなっている（久保 2009:83; Brees 2010:36）。タイ国内の難民キャンプはこれまで統廃合が何度か行われ、現在は難民キャンプが9つ（カレン系7ヶ所、カレイニー系2ヶ所）と、非公式のシャン族難民キャンプが1つ位置する（TBC 2013:8）。

UNHCR統計によれば、キャンプ難民は8万人強だが、タイ政府がUNHCRによるキャンプ住民登録を2004年以降停止しているため、UNHCR統計にはキャンプ難民人口が正確に反映されていない。キャンプにおいて食糧配給を行っているNGOの統計によれば、2012年末時点で10つの難民キャンプに約12万8千人のミャンマー難民が居住し、そのほか、キャンプ外には20万人以上のミャンマー難民と200万人以上のミャンマー出身移民労働者がおり、ミャンマー国側の国境地域には約40万人の国内避難民がいると推定されている（TBC 2013:8-9）。

最近のミャンマーの政治社会情勢変化を踏まえ、2012年はキャンプへの新規流入難民も大きく減少し、多くの難民が自発的帰還を行ったとみられている。2012年中に約3千人の難民がミャンマーへの帰還を果たしたが、それ以外にも1万人がキャンプ委員会への通告なくキャンプを去って

おり、自主的帰還を果たしたものとみられている（TBC 2013:4）。

また、2006 年から開始された第三国定住（第三国定住先：アメリカ、オーストラリア、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンなど。日本も 2010 年からパイロットプログラムとして受入れを開始）も、2012 年までに 8 万人以上がキャンプを離れ、2008 年をピークに第三国定住者は減少しつづけている（TBC 2013:12）。これは、ほとんどの第三国定住実施国は登録難民リストから受入れ難民を決めており、大多数の第三国定住希望難民がすでにキャンプを去ったことによる。さらに、未登録難民には第三国定住の機会がほとんど閉ざされているからである。そのため、これまでタイキャンプ難民の第三国定住の大部分（78%）の受入れ先となっていたアメリカが、2013 年中にキャンプからの集団的第三国定住受入れを終了すると通告した（TBC 2013:4）。

このように、タイのミャンマー難民キャンプでは現在大きな環境変化が起こっている。キャンプ難民を支援する NGO らも、来るべき難民・国内避難民の帰還を準備する作業に入りつつあり、難民・避難民の安全な環境を確保しながら、難民の帰還への準備、帰還に関する情報提供、平和構築サポートを行ったり、生計機会・能力の増進サポート（難民・避難民コミュニティの自助力を強化するためのコミュニティ農業、収入向上、コミュニティ生計プログラムなど）を目標に活動を行ったりしている（TBC 2013:3）。

③ 都市型難民の状況

2012 年 8 月時点で 1,077 人の難民、966 人の庇護希望者が都市型難民（主にバンコク）となっている。タイの都市部には世界中から難民・庇護希望者が集まっているが、都市型難民の主な出身国はラオス、ネパール、スリランカ、（その他、中国、カンボジア、ベトナム、イラン、パキスタン、パレスチナ、ソマリア、コンゴなど）出身者となっている（APRRN 2013:8; Otter 2007）。

キャンプ難民に比べ、都市型難民に対する UNHCR の支援は少ない。タイ外務省は、都市型難民を深刻な問題とみなし、「（タイの）法規範的に都市型難民は許容されず、不法滞在者と同様の扱いになるため、法の執行職員が彼（女）らの存在に柔軟に対処することは難しい」と述べている（APRRN 2013:8）。タイ政府は都市型難民を難民と認めず、都市型難民に対する難民決定手続きの効力や難民たちの地域統合を認めていない（Otter 2007）。UNHCR から難民認定を受けた難民がタイ当局に逮捕され、収容される事例が多数起こっている²。

都市型難民は就労が許可されていない。難民の中には（主にアジア系）、なんとか職を得ることができる人もいるが、アフリカ出身難民などは就労がほとんどできない状況にある。親族関係ない人同士でルームシェアをしながら生活しているため、居住環境は過密で、女性は性暴力のリスクにさらされている（Otter 2007）。

④ 無国籍の状況

タイ政府は、2013 年 1 月の時点で 50 万人以上の無国籍者がいると報告し、国連は 2011 年に 350 万人と推算しているが、タイ政府が無資格者や不法労働者を含めているために数値が大きくなりすぎているという意見もある（Everitt 2013:2）。

無国籍者は、女性や子どもの性産業への人身売買、資産や教育、雇用、健康保険制度からの除外など、脆弱な立場に置かれている（Everitt 2013:2）。

² 都市部のスリランカ難民を例にとれば、UNHCR に登録されているにも関わらず、2010 年 8 月に 136 人と 61 人が、12 月に 28 人が逮捕され、その中には妊婦や子どもも含まれていた（JRS Asia Pacific 2012:11）。

⑤ 収容所の状況

タイ国内には多くの収容施設があるが、一番大きく、難民・庇護希望者が最終的に送還される場所は Suan Phlu バンコク移民収容センターである。タイにおける総収容人数は 1,500 人とされているが、そのほとんどは難民・庇護希望者でなく、隣国ラオスやカンボジアなどからの経済移民とされている (JRS 2012:16)。

タイでは、不法滞在等で逮捕されると、母国への強制送還か第三国への定住まで収容されるが、収容の代替措置として、保釈金を払うことで放免される (保釈金の額は収容当局の自由裁量)。2011 年は、385 人が逮捕されバンコクの収容所に収監されたが、177 人が NGO らの支援を受けて釈放されている。放免後は、指定された日時に地域警察への定期的な報告を行うことが義務付けられている。また、放免者が第三国定住や自発的帰還を選択した場合、再度収容所に戻り、出発前の最低 2 週間は書類手続きのために収容されなければならない (JRS 2012:16)。

収容所では男女は別々に収容され、子どもは主に母親と共に、7、8 歳以上の男児は男性セクションに収容されている。収容者は収容所内で追加食糧を購入することができ、JRS をはじめとした NGO が収容者に各種サポート (医療ニーズに応じた追加食糧の提供、法的支援、医療支援、帰還・放免支援など) を行っている。UNHCR は収容所内に事務所を構えており、定期的に登録難民に面会している。また、IOM も定期的に収容所を訪れ、自発的帰還を望む収容者を支援している (JRS 2012:16)。

⑥ 東ティモール

① 全般的な状況

2010 年 6 月、オーストラリア政府が、自国の難民保護のための一時的プロセスの一環として、東ティモールに難民センターを新規開設するプランを提示した。しかし、東ティモールの議会及び市民団体らは、自国内の社会問題が深刻であるなどの理由で、この提案を自国には時期尚早として拒否した (IRIN 2010/6/23)。

UNHCR は、タイ事務所を通じて、国内の難民・庇護希望者の減少、東ティモール政府の難民保護政策キャパシティの向上、無国籍条約への加入などを働きかけている (UNHCR-East Asia)。

⑦ フィリピン

① 全般的な状況

フィリピンには 2012 年 12 月時点で約 140 人の難民がおり、全員が都市型難民である。また、ミンダナオ自治区には紛争によって約 30 万人の国内避難民がおり、またそれと別に、2012 年 12 月に発生した台風によってミンダナオ自治区にさらに国内避難民が生じた (UNHCR Philippines Fact Sheet 2013)。

フィリピンは難民条約に加入しているため、難民地位の認定はフィリピン政府が担当しており、庇護希望者の保護手続きや無国籍状態の予防・削減のための他機関との協力などを自国予算で行っている (UNHCR Press Releases, 2012/12/6)。

② 難民・無国籍者に対する新たな保護手続きの導入

フィリピンは難民条約以外にも、東南アジア国家の中で唯一、1954 年の「無国籍者の地位に関する条約」に参加しており (2011 年に批准)、国内法制度においても無国籍への言及を進めている (UNHCR-East Asia)。

そしてフィリピン政府は 2012 年 12 月、東南アジア地域で初めて、難民と無国籍者双方を保護す

る手続きを施行し、注目されている。この手続きにおいては、庇護希望者は難民申請手続き中に弁護士や通訳を持つ権利があり、申請中は強制送還されない。無国籍者は滞在資格に関わらず国籍取得の申請が行え、インタビュー、弁護士と通訳の権利を保障されているなど、難民手続きと共に項目を有している（UNHCR Press Releases,2012/12/6）。

この措置によって、フィリピンが東南アジア地域における（不十分ながら）ほぼ唯一の人道主義国家としてさらに台頭することが期待されている（UNHCR Press Releases,2012/12/6）。

③ 国内避難民の状況

フィリピンでは、主に南部ミンダナオ自治区で 40 年以上にわたって、イスラム系住民をはじめとした武装勢力による分離運動と紛争が起こっている。1996 年までは主にモロ民族解放戦線（MNLF）と政府軍との対立、1996 年以降には主に政府軍とモロ・イスラム解放戦線（MILF）との対立があり、それらの対立やその他の武装集団の武力闘争などによって、数万から数十万人の国内避難民が起こってきた。また、「リド（Rido）」と呼ばれる、有力者家族同士の抗争が、深刻な帰還の阻害になっており、時には新たな避難民を生み出す原因となっている（IDMC 2011/6/10）。

2008 年 8 月に政府軍と MILF 間の武力紛争が激化し、2009 年 7 月までに 75 万人ほどの避難民が生じたとされる（IDMC 2011/6/10）。その大部分は帰還あるいは他地域に再定住したとされるが、帰還地や帰還後の生活の再建にはまだ多くの人道的支援（農作業、教育、ヘルスケア、水衛生設備など）が必要となっている。多くの国内避難民は、既に緊急支援から復興へニーズが変化している。そのため、2010 - 2011 年にはフィリピン政府や国連、パートナー団体が多くの新規プログラムを開始している。

2012 年 10 月、アキノ大統領は MILF との間で、2016 年までの自治政府樹立による恒久平和を目指すことで合意し、MILF は武装闘争を停止することになった（『朝日新聞』2012/10/7）。

（8）ブルネイ

① 全般的な状況

ブルネイに約 2 万人いるとされる無国籍者は、主に長期滞在する中国系移民であり、市民としての完全な権利と利益が否定されている（Freedomhouse 2012-Brunei）。2002 年、ブルネイは「国家登録及び移民法」を改正し、彼（女）らも永住者と認識されるようになったとされるが、実際は無国籍状態のままであるとされる（Han 2010/12/17）。

（9）ベトナム

① 全般的な状況

UNHCR 統計によれば、ベトナム国内には 1 万人以上のカンボジア無国籍者が保護対象者とされている。

2008 年のベトナム国籍法の改正により、クメールルージュや内戦、民族対立によりベトナムに逃れた元難民であり、1970 年以降ベトナムに定住しながらもいまだに法的ステータスを持たないカンボジア出身者（主に中国系、ベトナム系カンボジア人）と、外国人との婚姻によって国籍を失ったベトナム女性の帰化が認められるようになった（UNHCR-East Asia; HRW 2009:56-57）。

そのため UNHCR は、中央高地における帰還民の持続可能な社会統合のためのコミュニティベースプログラムと、婚姻により市民権を失ったベトナム女性の帰化プロセスを 2012 年末で終了するとし、一方で法的ステータスを持たないカンボジア出身住民の人道的解決に向けた働きかけは継続するとしている（UNHCR-East Asia）。

② クメールクロムの状況

クメールクロム (Khmer Krom) は、メコンデルタ南部地域 (カンボジアにかけたベトナム南部、かつてのクメール帝国の地域) に 100 万人以上住むクメール族住民である。

1950 年代から 60 年代にかけてベトナム政府は抑圧的な同化キャンペーンを始め、クメールクロムに対してクメールパゴダ学校の閉鎖、宗教の自由やクメール語教育、彼 (女) らの歴史文化に関するクメール語書籍の出版などの諸権利の禁止・制限、ベトナム名やベトナム語の強制などの抑圧を強めるようになった (HRW 2009)。ベトナム政府の「ベトナム化」の動きに対抗して、クメールクロムからは反政府運動が出はじめた。

近年では、2007 年 2 月に 200 人以上のクメールクロム仏教徒が反政府運動を行い、それに対しベトナム政府は仏教徒たちの逮捕、収監、追放を行った。2007 年から 2008 年にかけては、土地を持たない貧しいクメールクロム農民らが土地の権利を訴えるようになり、警察との衝突に発展した。それ以降、メコンデルタ地域の情勢は緊張を高め、政府による逮捕、行動制限、出版禁止、電話の盗聴によってクメールクロムの行動に対する厳しい監視が行われている (HRW 2009)。

(10) マレーシア

① 全般的な状況

マレーシアはタイと並び、東南アジアで最も大規模な難民滞留国となっている。UNHCR マレーシア事務所は 2012 年 9 月の時点で 99,970 人の難民・庇護希望者を登録しているが、難民コミュニティはいまだ 1 万人以上が未登録であると推算している (APRRN 2013:8; *Irrawaddy* 2010/08/31)。また、4 万人のインド系無国籍者と、Sabah 地域の 6 万人のフィリピン出身ムスリムとミャンマー人が支援対象者となっている (UNHCR 2012; *Al Jazeera* 2011/11/4)。

タイでは都市型難民よりキャンプ難民の規模が大きいが、マレーシアには公的な難民キャンプは存在せず、国内の難民・庇護希望者はその大多数が首都クアラルンプール及びその周辺部 (クランバレー、ペナン) に住む都市型難民であることが特徴である (Lego 2012)。

クアラルンプール内の難民・庇護希望者の 95% はミャンマー出身者である (UNHCR 2012)。主な内訳は、チン (45%)、カチン (17%)、カレン (12%)、ビルマ系ムスリム (11%)、ロヒンギャ (7%)、モン (3%)、アラカン (2%)、シャン (2%)、カレイニー (1%) である (IRC 2012: 25)。それ以外の出身は、主にアフガニスタン、イラク、ソマリア、スリランカなどである (Ayadurai 2011: 85)。また、女性の比率は 35% である (Ayadurai 2011:85)。

マレーシアの国内法では 2 種類の移民 (登録された合法移民か、未登録の不法移民) しか言及されておらず、難民や庇護希望者は「法から抜け落ちた存在」となっている (Lee and Don 2012:1)。難民・庇護希望者たちは不法移民者と同等にみなされ、UNHCR の保護対象者を証明する書類を持った者であっても、常に拘束、罰金、収容、国外追放の恐れがある。就労、公立学校への就学、銀行口座開設、運転免許の取得などは認められず、安全な医療へのアクセスにも困難がある (APRRN 2013; IRC 2012)。

とはいえ、マレーシア政府は UNHCR による難民登録、支援を認めており、UNHCR の難民登録カードを持っていれば、公立病院における治療費が半額になり、雇用がされやすい、逮捕・収容を免れることが多くなる、第三国定住が可能になるなどの利点があるため、庇護希望者にとって UNHCR 難民登録と第三国定住に関する情報が最も重要なニーズである (IRC 2012:16)。

マレーシア政府は難民条約・議定書の加入意思といった難民・庇護希望者に対する法的・制度的保護への意思を全く見せていない (APRRN 2013:8)。政府関係者は、難民条約に加入すれば、難民・庇護希望者に対して「自国民よりも良い待遇」をする義務が生じるという懸念を口にする (IRC

2012:19)。

政府は難民・庇護希望者の第三国定住については干渉せず、マレーシアからは年間 8 千人規模の難民が第三国定住のために他国へ出国している (IRC 2012:19)。マレーシアからのミャンマー難民の第三国定住先は、アメリカ、オーストラリア、カナダ、フランス、ニュージーランド、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、ノルウェーである (*Irrawaddy* 2010/08/31)。

10 を超える CBO (Community-Based Organizations) や多くの現地 NGO、少数の INGO がマレーシア国内において難民支援に当たっている (IRC 2012:15)。マレーシアにおける NGO 登録の難しさや UNHCR マレーシア事務所の予算・人員削減などにより、支援団体の支援と庇護希望者のニーズには大きなかい離が生じている (IRC 2012:15)。

② マレーシア政府の不法移民摘発キャンペーンと難民の逮捕・強制送還

マレーシア政府は 2004 年、全国的に大規模な不法移民摘発キャンペーンを始め、100 万人ともそれ以上とも推測される未登録移民の摘発、強制送還を図った。その結果、以降毎月平均 700-800 人もの UNHCR 登録難民がマレーシア当局に拘束されているとされる (Women's Commission for Refugee Women and Children 2008)。2005 年から 2008 年までに移民局が 216,373 人を収容し、191,583 人を強制送還している (Nah 2010:29)。

マレーシアには、Ikatan Relawan Nasional(RELA)と呼ばれる、警察の下部組織となる市民ボランティア軍が 1972 年から結成されている。2002 年の移民法改正によって RELA の権限は強化され、40 万人以上といわれる全国の RELA メンバーが、2006 年 9 月までに約 9 万 4 千人(の外国人)をスクリーニングし、1 万 7 千人以上の不法移民を逮捕したとされている (FIDH-SUARAM 2008:11)。その過程で、UNHCR 等から保護対象者と認められていることを証明する書類や就労許可を持った難民・庇護希望者も逮捕され、RELA ボランティアからの暴行、強奪、逮捕を免除するための賄賂行為などが起こっており、市民社会は、移民法によって強化された RELA の権力や RELA ボランティアたちの訓練・監督不足に懸念を表明している (FIDH-SUARAM 2008:10-12; JRC 2012:13) ³。

このほかにも、マレーシア内の難民・避難民は、マレーシアの警察当局や入管職員、RELA、マレーシア市民からの多くのハラスメント(摘発、暴行、劣悪な環境下の収容、賄賂など)にさらされている (JRC 2012:13)。

③ 都市型難民の状況

マレーシア内の難民・庇護希望者は、居住地から 2 種類に大別される。第一に、'jungle sites' と呼ばれる、都市内や周辺において都市の発展から取り残された農園や密林地帯に掘っ建て小屋を作つて住む人々がいる。Jungle sites では、庇護希望者たちは清潔な水・衛生用品の不足やマラリヤ・デング熱などに脅かされている (Nah 2010:29)。

第二に、'urban sites' と呼ばれる、都市過密地帯の低コスト高層アパートに数家族が密集して生活する都市型難民・避難民である (Nah 2010:29)。都市部においては、不安定な収入、労働搾取(特に賃金の不払い)、法執行当局者による恐喝、ギャングによる強奪、高い生活費(家賃、保健サービス、教育)、就業サポートの不足などが、難民・庇護希望者の貧困の原因となっている (Nah

³ RELA の問題に関しては、いくつかの改善が見られている。第一に、RELA の暴行行為等を政府当局も懸念し、国家人権委員会が 2006 年から RELA ボランティアを対象に人権や司法に関するワークショップを開催した。第二に、2007 年にマレーシア弁護士連合会は、RELA 創設と権限に関する法律の廃止に関する動機を提起した。第三に、RELA ボランティアに与えられていた、不法移民逮捕に伴う報酬制度(逮捕 1 人につき約 25 ドルの報酬)は 2007 年に廃止された (FIDH-SUARAM 2008:12-13)。

2010:30)。感染症も蔓延し、深夜に職場から帰宅する際の（性的）暴力なども起こっている。しかし、彼（女）らは自分が逮捕されることを恐れて警察に通報することもできず、摘発を恐れて住居を転々としている（Nah 2010:29）。

難民・庇護希望者は同じ出身地域や宗教などによる強い結びつきの中で生活するため、都市の中で特に難民・移民が集中して居住する地域が存在し、そこでは非公式な労働や低コストのアパートが手に入る（Nah 2010:30）。アパートでは主に同じ民族出身者が共同で暮らしている。

IRC の調査によれば、回答したビルマ難民の過半数（59%）は農民出身であるため、教育や技能が不足しており、都市の商業形態とは一致しがたいために正規職を得ることが難しく、失業者も多い（36%）。多く（41%）はレストランにおいて月収 160～330 ドルで働いている（IRC 212:9）。6～18 歳のビルマ難民児童の 18%がレストランや商店で就労している（IRC 2012:11）。

④ 女性、子どもなどの vulnerable な難民・庇護希望者の状況

非正規で働く女性たちは、雇用主や職場でジェンダーに基づく暴力を受けたりする。家を離れることが危険であるため、アパート内で家事に専念する女性も多いが、その場合でも、血縁関係にない協働生活世帯主の男性から性的暴力を受けることもあり、家の中にいても外にいても暴力にさらされている（Buscher & Heller 2010:20）。いくつかの NGO は、女性たちの脆弱性を解消しようと、女性たちが家で手工芸製品を作るプロジェクトを支援しているが、まだ商業ベースには至っておらず、持続的な収入創出には至っていない（Buscher & Heller 2010:20）。

難民らの子どもたちは、政府の学校に通うことはできない。非合法的に、あるいは慈善学校に通う子どももいるが、政府当局には認められておらず、一般に（政府学校に比べ）教育の質が劣っている（FIDH-SUARAM 2008:15）。

⑤ 収容、刑罰、強制送還の状況

収容所では、深刻な過密状態（3 万人の収容施設に 4 万 5 千人が収容）、飲料水や食糧、衛生用品、せっけんなどの不足、子供や幼児が大人と一緒に収容されていること、収容所内でのひどい暴行、食糧・水・ベッドの奪い合い、皮膚病や呼吸器系の感染症の蔓延などが問題となっており、弁護士や医療サービスへのアクセスも限られているため、収容中の病気や暴力、自殺によって死亡者が出ていている（Nah 2010:30; FIDH-SUARAM 2008:18-22; JRS 2012:13）。

逮捕後、彼（女）らは不法入国や不法滞在で訴追されるが、難民らは UNHCR、NGO 以外の法的支援を基本的に受けられず、適切な自己弁護もできず、多くが数ヶ月の収容か鞭打ちの刑、強制送還に処されている（Nah 2010:30; JRS 2012:12）。2002 年にマレーシア移民法が改正され移民に対する鞭打ち刑が追加されて以降、2008 年までに 47,914 人が移民法違反によって鞭打ちの刑に処されている（Nah 2010:30）。

2007 年 1 月の時点で、360 人の子どもが母親と一緒に収容所において生活していた（FIDH-SUARAM 2008:15）。収容所内で女性や子どものための特別な食糧やケアがなく、妊娠中の女性が長時間座らされたりしていることも報告されている。出産時に施設外の病院に移されるが、出産後に乳児と母親は収容所に戻されて収容所で共に生活をしている。施設によっては大人から子どもを分けて保護している収容所もあるか、それができない施設もある（Sonwong & Huberlant 2008:16）⁴。

⁴ 収容所内の脆弱性が高い保護対象者（子ども、妊娠女性など）に関しては、ローカル NGO や INGO らの長期にわたる働きかけが功を奏し、妊娠女性や子どもの収容解除が個別ケースベースで実現したりしている（FIDH-SHARAM 2008:16-17）。

⑥ マレーシア - オーストラリア政府間の難民交換協定について

2011年7月、オーストラリア政府とマレーシア政府は、難民交換協定を締結した。その内容は、今後4年間の間に、オーストラリアに不法密航して難民申請している800人をマレーシアに送還し、マレーシア国内で難民審査手続きやその間の支援などを行う代わりに、マレーシアでUNHCR難民認定を受けた4,000人をオーストラリアに受け入れ、これらに伴う経費をオーストラリアが負担するというものであった。

これに対し市民社会から多くの批判が出され、オーストラリアの難民支援弁護団は「難民を保護する法的義務を負わない国に、難民希望者を送る権限は豪連邦移民相にはない」などとし、この協定を違法と認定するように高裁に求めていた。一方でオーストラリア政府は、マレーシアは安全な第三国と主張したが、同年8月末、オーストラリア連邦高裁は、「政府にはマレーシアが安全な第三国と宣言する権限はない」とし、オーストラリア政府がマレーシアと結んでいた難民交換協定を無効と判断し、マレーシアに送られる予定になっていた庇護希望者の移送を禁止した(日豪プレス2011/8/31)。

(11) ミャンマー

① 全般的な状況

ミャンマーは、2010年の総選挙に基づく2011年の民政移管、2012年の議会補欠選挙におけるスー・チー氏率いるNLDの議席獲得など、急速な政治・経済・社会的改革を遂げつつある。ミャンマー議会は、ラカイン州の80万人をはじめとする、全国の市民権を持たない住民の地位を向上させる新市民法の準備に合意している(UNHCR-Myanmar)。彼らは、一時的な住民カードを発行されて2010年の総選挙に参加したものの、ラカイン州の無国籍住民たちには実際の法的地位や生活状況には変化が起こっていない(UNHCR-Myanmar)。

② 少数民族と政府の対立

旧英領時代に多くのイスラム教徒がミャンマー西南部ラカイン州(アラカン州)に移住したが、ミャンマー独立後、同国政府が80万人のロヒンギャ住民を自国民と認めなかった。1973年3月に政府は国境付近に居住する不法移民排除のためと称して大規模な住民調査を行った際に、処罰を恐れた約22万5千人がバングラデシュに避難し、以降大規模なロヒンギャ難民が生じることとなった(RHQ 2007:1)。

それ以降、1982年に改正された市民法によって、ロヒンギャは135種族の「国民」から法的に排除され、自国にいながら無国籍状態、非合法移民状況に置かれることになった(Amnesty International Australia 2007/6/21)。

ラカイン州内では2012年6月、4つの村でアラカン族仏教徒とロヒンギャ族ムスリム間で武力衝突が生じ、10月にさらに9つの村を加えた場所で衝突が再発した(HRW 2013:4)。それに伴い、2012年には総計14万人の避難民が生じたとされる(UNHCR News Stories 2013/5/16)。

また、2011年6月からミャンマー政府とカチン独立軍(KIA)との戦闘が17年ぶりに起こり、10万人以上の避難民が生じた。しかし、2013年5月31日、ティンセイン政権とKNUはカチン州の州都ミッチーナで停戦に向けた合意文書が署名され、今後の展開が注目される(『毎日新聞』2013/5/31)。

2. 南アジア⁵

(1) 南アジアの全体的状況

南アジアには、いくつかの難民発生国（アフガニスタン、スリランカ、ネパール、パキスタン）と、世界で最も大規模で長期化した難民人口を受け入れる国を含んでいる。パキスタンとイランは30年以上アフガン難民を受け入れてきた。インドは約20万人の難民・庇護希望者を近隣・非近隣地域から支援している。域内では、イランとアフガニスタンのみが難民条約に署名している。ほとんどの国では難民を保護する国内法制度が欠如している。このような法の空白によって、（同地域では）難民は往々にして不法移民として扱われ、常にハラスメント、人権侵害、不明瞭な収容、強制送還の危険にさらされている。特に、都市部に住む未登録難民・庇護希望者の状況が懸念される。彼（女）らは不安定な状況で生活しており、少ない資源をめぐって時に地元コミュニティによる差別や脅迫を受ける。

(2) イラン

① 全般的な状況

イランは世界最大規模の難民受入れ国となっている。2012年1月時点では88万人以上の難民が登録しており、84万人以上がアフガン難民、約4万人がイラク難民となっている（UNHCR-Iran）。ほとんどの国内難民は都市部に滞留し、世界最大の都市型難民人口を有する国といわれている（UNHCR-Iran; *The Economist* 2013/2/16）。

アフガン難民の流入は1979年のソビエト軍の侵攻以降生じるようになった。イラン政府は当初、難民の存在を黙認、あるいは安価な労働力として歓迎し、1990年の国家建設期には、アフガン難民の多くが建設現場で働き、帰化も行われた（*The Economist* 2013/2/16）。しかし、1993年以降、国内の失業率の高さが社会問題になる中で、難民政策は新しい方向にシフトしていった。初等・中等教育などの社会サービスの急激な減少や制限や学校の閉鎖、難民の居住地の限定、銀行口座開設や事業開始の制限、帰還の強制などが行われるようになった（Safri 2011:592）。近年では、世界的な経済危機とイラン政府への国際的制裁措置により、イラン政府は難民・不法移民政策を硬化させていて、不法労働者の摘発、不法移民とイラン人との婚姻の非許可、難民・不法移民の帰還を促進している（APRRN）。

1992年から1995年までの間に130万人が、また2002年から2012年7月までの間に90万人以上のアフガン難民が自発的帰還を果たし、イラク難民2万8千人も2003年から帰還が促進されている（UNHCR-Iran; Safri 2011:593）。また、未登録のアフガン難民についても、摘発と強制送還を強化し、2007年と2008年にはそれぞれ約36万人ずつ強制送還した（Safri 2011:593）。2012年、イラン政府はパキスタン政府、アフガン政府、UNHCRと共に、アフガン難民の自発的帰還の支援、出身地域への持続可能な再統合と出身地域への支援のための、合同複数年解決戦略に乗り出している（UNHCR）。

不法移民・難民の子どもは法的資格を持たず、教育やヘルスケアへのアクセスが制限されている（*The Economist* 2013/2/16）。

⁵ UNHCRの地域区分ではイランは「南西アジア」に含まれるが、APRRNのSouth Asia Working Groupに参加しているため、本項に含めて言及する。また、ブータン、モルディブはAPRRNのSouth Asia Working Groupに参加していない。

(3) スリランカ

① 全般的な状況

スリランカは主に多数派民族のシンハラ人と北部の少数民族のタミル人で構成されている。1983年から北部を拠点とするタミル・伊拉ム解放のトラ（LTTE）と政府軍の間で武力衝突に発展し、内戦の影響でタミル難民が主にインドに、あるいは東ヨーロッパ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなど 64ヶ国に逃れ、スリランカ北部には避難民キャンプが形成された（Amirthalingam ed al. 2009:506）。2002年にノルウェーの仲裁で停戦合意がなされていたものの、紛争は続き、紛争の最終局面では北部で大規模な避難民が発生し、約 27 万 6 千人が避難を強いられた（UNHCR News Stories 2010/8/13）。

しかし、2009年5月にスリランカ政府軍が LTTE 支配地域を制圧し、LTTE が解散することで 26 年間の内戦が終結した。それ以降、スリランカの情勢は次第に改善されており、大規模な難民・国内避難民の帰還が進んでいる。UNHCR やスリランカ難民の受入れ各国も、状況の変化に伴い、スリランカ避難民に対する人道的救援活動から帰還・再統合活動にその重点を移しつつあり、例えば、インド南部からスリランカ難民をフェリーで帰還する取り組みや、イギリス政府は国際的保護が必要ないと判断されたスリランカ庇護希望者を航空便で強制送還している（UNHCR 2012b:200; UNHCR News Stories 2011/10/12; Malik & Cobain 2011/12/15）。

② 帰還難民、帰還避難民の状況

内戦終結後、国内避難民の北部への帰還が徐々に進行中であり、2009年から 2012 年 9 月までに約 46 万 8 千人の国内避難民が出身地域への帰還を果たしたとされ（2011 年は 144,600 人）、キャンプ人口の減少によってキャンプ内の支援も減りつつある。しかし、まだ約 13 万 8 千人の国内避難民がキャンプ生活を送っている（UNHCR 2012:238; UNHCR-South Asia）。

スリランカ経済発展省は 2009 年末から北部復興プロジェクトを開始し、紛争の被害地の発展を促進し、政府はこのプロジェクトによって 12 万人の帰還民が直接的な利益を受け、5 万 6 千家族も間接的利益を受けたとしている（IRIN 2011/7/5）。しかし、政府の北部復興プロジェクトにも地域差があり、国連の 2011 年 6 月発表資料では、Mullaitivu 地域では 63% の帰還民が貧困ライン以下の生活を送っているとされた（Malik & Cobain 2011/12/15）。

また、国内避難民にも帰還民にとどめ、危機は続いている。例えば、北部及び東部では帰還地域の地雷除去作業が完了していなかったり、地域によってはいまだにハイセキュリティあるいは軍事領域のままであったり、紛争の前線地であった帰還地の荒廃などが挙げられる（UNHCR 2012b:200）。スリランカ政府は内戦終結後も国内避難民たちを「潜在的な安保脅威」とみなしていて、軍当局がキャンプ管理の一義的責任を担い、キャンプ住民の移動の自由や現地・国際 NGO のキャンプへのアクセスを規制したり、帰還難民・避難民への（LTTE との関連を問う）尋問や拷問の報告も出されている（Price 2010:52; Malik & Cobain 2011/12/15）。

(4) パキスタン

① 全般的な状況

パキスタンは 160 万人以上のアフガニスタン難民（+100 万人以上の未登録難民）と約 500 人のソマリア難民などが滞留する、世界最大の難民人口を保有している。80% が北西部の Khyber Pakhtunkhwa (KP) 州に居住しているとされる（IDMC 2013/6/12）。

しかし、パキスタンは難民条約に加入しておらず、いまだに庇護に関する国内法枠組みも存在していない。

② アフガン難民の状況

1978年から始まったアフガニスタン紛争の影響で、数百万人のアフガン難民が100以上の国に避難したが、その多く（600万人）はイランとパキスタンに避難した（Zieck 2008:253）。300万人を超えるアフガン難民がパキスタンに流入し、その75%以上が女性と子どもと推算されている（Raheel ed al. 2012:1）。

アフガン難民流出の初期（1979-1989年）には、イラン政府もパキスタン政府も同じイスラム同胞としてアフガン難民を歓迎し、一定の支援を与えていた。同時期は、両国の経済発展に伴い建設、炭鉱、煉瓦作りなどへの安価な労働力が必要とされている時期でもあり、難民は労働許可の申請によって居住が認められていた（Safri 2011:590）。しかし、1989-2001年には、難民に対する政策は一転し、難民村やキャンプへの食糧配給の停止などが行われ、帰還が促進されるようになった（Safri 2011:592-593）。

1988年にパキスタン政府とUNHCRの間でアフガン難民の自発的帰還に関する初めての合意がなされ、以後自発的帰還に関するパキスタン、アフガニスタン、UNHCRの合意が数度合意されている（Zieck 2006）。2012年5月には、ジュネーブにおいてアフガニスタン、イラン、パキスタン政府の間で、複数年度にわたるアフガン難民の自発的帰還と持続可能な社会統合、受入れ国支援のための解決戦略（2012-2014）を採択し、3ヶ国とUNHCRによる四者運営委員会の設立に合意した（UNHCR Global Report 2012 Pakistan）。それにより、世界最大の自発的帰還事業が推進中であり、これまでに8万人以上がアフガニスタンに自発的帰還を果たしている（UNHCR 2013a）。2011年に比べ、2012年の帰還数は62%増加している（UNHCR 2013a）。

2005年にUNHCRとパキスタン政府の合意に基づき、合同でアフガン難民の人口調査が行われ、その結果に基づいて2006年10月から2007年2月にかけ、パキスタン当局とUNHCRはアフガン難民の登録を実施し、その結果216万人の難民が登録されて登録証が交付された（Zieck 2006）。その後、イスラマバードとカブール地方政府は、登録証を所持する難民は強制送還をしない政策をとってきた。難民登録証の有効期限は2012年末とされ、その後6ヶ月間期限が延長されたが、パキスタン政府は、2013年6月30日が帰還の最終期限だという警告を発し、アフガン難民に対する登録カードを更新しないとしていた（IDMC 2013/6/12）。しかし結局、政府は7月に登録証を更新すると発表した（Tribune 2013/6/18; UNHCR Briefing Notes 2013/7/2）。

③ 国内避難民について

パキスタン北西部のKP州と、パキスタン政府に属さない連邦直轄部族地域（FATA）地域では、2004年以降の紛争や人権侵害、2009年からパキスタン政府軍が進める反政府組織掃討作戦の影響から、これまでに500万人以上の国内避難民が生じ、3つの国内避難民キャンプが形成された（UNHCR-Pakistan; IDMC 2013/6/12）。避難民の数は2012年に急増し、2012年は41万5千人が、2013年は3月中旬までに13万1千人が新たに避難した（IDMC 2013/6/12）。さらに、多くの未登録避難民がいて、ある調査によれば、KP州の避難民の34%（3万3千家族）が未登録とされている（IDMC 2012/6/12）。

政府の自発的帰還促進もあり、2008年以降、300万人以上がすでに帰還したとされる。しかし、安全でない治安状況の継続、破壊された家屋、矛盾する保障措置と帰還パッケージなどの理由により、帰還は2012年に停滞し、2013年1月時点で75万人以上が帰還できずにいる（IDMC 2013/6/12）。

また、政府の登録基準に合致する避難民のみが食糧支援を受けられ、一方でキャンプ外に住む難民の3分の2が貧困ライン以下の生活を送っているなど、キャンプ外難民やもっとも脆弱な避難民が国際機関や支援団体、パキスタン政府などの支援から取り残され、食糧や住居、基本的な社会サービスへのアクセスが難しくなっている。登録避難民の90%ほどがキャンプ外に居住しているとさ

れるが、キャンプ外避難民に対してはパキスタン政府による支援団体のアクセス・活動制限も行われているとされる (IDMC 2012/6/12)。

また、2010年、2011年、2012年にはパキスタンで大洪水が起こり、数百万人の避難民が発生している。

(5) バングラデッシュ

① 全般的な状況

1962年にミャンマーで軍事政権が誕生して以来、政府はロヒンギヤの市民、政治、経済、社会権を否定し、それ以降迫害を逃れたロヒンギヤ難民がバングラデシュに流入してきた。ロヒンギヤ難民の大規模な流入は1978年(約20万人)と1991~1992年(約25万人)に起こった(DIS 2011:8)。それに伴い、コックスバザール州南東部にクトゥパロン (Kutupalong)、ナヤパラ (Nayapara) の2つの難民キャンプが設置され、そこでロヒンギヤ難民が一時的保護を受け、帰還が促進された (DIS 2011:9)。しかしバングラデシュ政府は、登録難民以外にも20万人のミャンマー難民が未登録のまま、キャンプ外の村に低水準の生活で居住しているとしている (DIS 2011:8)。

バングラデシュ政府は、ロヒンギヤ難民の流入が始まってから30年たった現在も、彼(女)らの定住を認めず、難民キャンプも「すぐにミャンマーに戻る難民たちのための一時収容施設」という位置づけにしている (Amnesty International Australia 2007/6/21)。2005年と2009年にバングラデシュ政府はミャンマー政府と協議し、それぞれ9,000人と6,000人のミャンマー難民を帰還させることに合意した (DIS 2011:26)。また、第三国定住プログラムが2006年から始まり、2010年までに926人がオーストラリア、カナダ、イギリスなどに第三国定住した。しかし、バングラデシュ政府は第三国定住制度の実施による国内流入難民の増加を懸念するため、いまだに第三国定住の人数は限定的であり、またバングラデシュ政府が一時的に出国許可を出さずに第三国定住を停止させる事態も起こっている (RHQ 2007:3; DIS 2011)。

また、首都ダッカにおいては、UNHCRが230人ほどの都市型難民の難民認定手続き・支援をしており、そのほとんどはミャンマーラカイン州出身の非ムスリムである (UNHCR 2013b)。

② ロヒンギヤ難民の状況

当初、バングラデシュ政府はロヒンギヤ難民を歓迎し、受け入れてきた (Rahman 2010:234)。しかしその後、国連に支援を依頼し、バングラデシュ政府はついに、ロヒンギヤ難民を無制限に受け入れることはできないと宣言し、1979年までに18万人以上のロヒンギヤ難民がミャンマーに強制送還された (Rahman 2010:234)。

さらに、1991年半ばから1992年初頭にかけて約25万人のロヒンギヤ難民がバングラデシュに大挙入国したこと、バングラデシュ政府はロヒンギヤ難民の流入を深刻な問題とみなし、ミャンマー政府に深刻な懸念を表明した。1992年、国連の仲介のもとでバングラデシュとミャンマーの外相は、難民問題の解決のために、難民たちが1992年初めに「安全で自発的に」帰還することを要請する合意に署名し、大規模な帰還事業を実行した。しかし、帰還の直後から多くの難民がミャンマーへの帰還に反対し、1万5千人の帰還民が再びミャンマーからバングラデシュに戻ってきた (Rahman 2010:235)。

1994年から2007年までに23万人以上が帰還したとされる (RHQ 2007:1)。しかし、RHQの2007年調査当時、コックスバザール州の2つの難民キャンプに約2万6千人が残っており、2年前から帰還が滞っているとされる (RHQ 2007:3)。

難民キャンプ内にいる登録難民は、公式的にはキャンプ外への渡航や就労が禁止されている

(Amnesty International Australia 2007/6/21)。しかし、学校教育や就労の為に、キャンプ外に出るキャンプ住民も多い。キャンプ外では、ロヒンギヤ難民は主に林業や塩田、農業、漁業、工場、レストラン、大工、人力車などで、現地住民より安い賃金で働いている (DIS 2011:13)。

キャンプ内での問題としては、シェルター（老朽化、不十分な広さや間隔）、プロテクション（家庭内暴力、女性に対する性的暴行・搾取、難民内の実力者によるハラスメントなど）、食糧配給（キャンプ内の非登録難民約 5,000 人に対する無配給、食糧の分け合いによるキャンプ内の低栄養状態、妊産婦や乳幼児等に対する栄養補給プログラムの不十分さ）、キャンプにおける女性や子どもなどの弱者（家族計画の不浸透、早婚や一夫多妻制などによる出生率の高さ、キャンプ人口の約 6 割がキャンプで出生）、保健サービスや教育機会の不在、国際的な人身売買などの課題が挙げられている (RHQ 2007; Rahman 2010:238; DIS 2011:11)。

また、2004 年に非登録のロヒンギヤがテクナフの川岸に定住し、テクナフ非公式キャンプに 7,640 人が住居するようになった。しかし、バングラデシュ政府は彼（女）らに対する UNHCR の支援を許可しておらず、キャンプ内は劣悪な環境になっている (RHQ 2007:4)。

③ キャンプ外難民の状況

2 つの難民キャンプの外側、主にコックスバザール州のスラムや村に、UNHCR 未登録のロヒンギヤ難民が約 20 万人定住している (Lewa 2010:2)。

キャンプの周辺地域においては、現地住民の職が奪われているといった労働環境への影響などから、特に 2010 年以降、地元の住民の強力な反ロヒンギヤの運動やメディアキャンペーンが展開され、ロヒンギヤ難民への迫害、（性的）暴力も起こっている (Lewa 2010:1; DIS 2011:8-9)。

また、2010 年 1 月、バングラデシュ法制局による前例のない厳しい取り締まりが、キャンプ外の未登録ロヒンギヤ難民に対してはじめられた。1 月に 500 人を超えるロヒンギヤ難民が逮捕され、拘留され、中にはミャンマー国境に送り返された者もいる (Lewa 2010:1)。

このように、キャンプ外の未登録ロヒンギヤ難民は、支援の欠如、取締り、強制送還、仮キャンプへの強制移動などが行われている。

また、このような厳しい環境への反発などから、未登録ロヒンギヤ難民コミュニティの中では様々な反社会的活動が生じているとされる。例えば、賄賂によるバングラデシュパスポートの不正入手と海外での犯罪行為、商業的な売春活動、偽の結婚などがあり、地元社会との軋轢を高めているとされる (Rahman 2010:237)。

④ 都市型難民（ラカイン仏教徒難民）の状況

ミャンマーラカイン州出身のロヒンギヤ難民の多くがキャンプ難民である一方、同じラカイン州出身のラカイン族仏教徒難民は難民キャンプに入れない。ラカイン難民は「都市型難民」とされるが、実際、UNHCR オフィスはダッカにあり、主にキャンプ周辺のコックスバザール地区にいる彼（女）らにとって、そこまで手続きに行くためには非常な費用が掛かる。以前、UNHCR はラカイン難民に少額の給付金を与えていたが、その効果がないと判断され、彼らの自助と UNHCR への依存軽減のためという理由で 2010 年 3 月に打ち切っている (Ellgee 2010)。ラカイン難民は、UNHCR に難民性を否定され難民登録申請のほとんど全てが拒否されていると主張し、劣悪な状況化でコックスバザールに滞在している (Ellgee 2010)。

(6) ブータン

① 全般的な状況

ブータンからの難民は、主にロシャンパ（ローツアンパ）（Lhotshampa）といわれる、1890年ごろ南ブータンに定住したネパール系移民の子孫である（IOM Nepal 2005:2）。

1970年から80年にかけ、ブータン政府は抑圧的な公民権法と「ブータン化」政策を導入し、ネパール系住民を政治、経済、文化的に排除する政策を探るようになった。1988年の国籍法の改正と翌年の「一民族一国家」政策により、同化政策（ネパール系住民へのブータン民族衣装着用や学校でのネパール語教育の廃止など）が強要され、従わない者は逮捕され死刑や投獄、拷問、罰金刑を受けた（HRW 2013b）。政策は更に加速し、1990年、ネパール系住民が政府に対して抗議活動を行い、それによってネパール語を話すロシャンパが不法移民、反国民として国外追放された。あるブータン難民の証言では、1991年、「自由意志で出国、移住する」という内容の書類にサインさせられ、拒否した人々は逮捕され、釈放時に「私は家族と共に自由意志で出国する」という内容の紙にサインさせられることで、国を追い出されたとする（難民事業本部 HP）。ブータン政府は否定しているものの、ブータン難民への調査からは、ブータンにおける恣意的逮捕や強奪、略奪、暴力、レイプ、拷問、家の焼き討ちなどが報告されている（Giri 2005）。

このようなロシャンパへの迫害やその際に生じた暴行や衝突といった混乱によって、数万人の難民が周辺国に流出した。

(7) ネパール

① 全般的な状況

インド、中国という新興大国の間に位置するネパールには、主にブータン（約44,000人）やチベット（約15,000人）からの難民が流入しており、今日人口（約2,650万人）比における難民の割合が世界でもっとも高い国の一いつとなっている。

また、2011年にUNHCRは、ネパール国内に市民権を持たない人々が約80万人いると報告したが、その全員が無国籍者というわけではないとし、ネパール政府との対話などでその実態を明らかにしていくとしている（UNHCR-Nepal）。

② ブータン難民の状況

このような背景から、1990年代初頭からブータン難民のネパール大量流入が始まり、これまで11万人以上のブータン難民がネパールにUNHCRが設置した7つの難民キャンプで生活をしてきた。全ブータン難民の内、21%がキャンプで生まれた二世人口とされる（Giri 2005:356）。

1993年、ブータン政府とネパール政府は、難民問題解決のための政府共同委員会（Ministerial Joint Committee, MJC）の設立に合意し、合意に基づくキャンプ住民の4カテゴリー（①強制追放を受けた真正のブータン避難人、②ブータン人移民、③非ブータン人、④ブータン人犯罪者）への分類作業が2000年に実行された（Hutt 2005）。この作業の結果、キャンプ住民の中で①に分類された人口はわずか2.5%であり、その他②が70.5%、③が24.2%、④が2.8%と分類された。ブータン政府は2003年10月に③④を除く全ブータン難民の帰還を許容すると宣言したとされるが（Hutt 2005:50）、分類のプロセスや結果に関しては、国際社会や市民社会から多くの批判を受け、ロシャンパ難民は難民と認定されたキャンプ住民においても、実際にブータンへの帰還を許された難民は一人もいないと主張する（Banki 2008:3）。

二国間の話し合いにも進展がなく、ブータン政府がロシャンパ難民の帰還受入れを拒絶し続けたため、2007年末以降、世界最大規模の第三国定住プログラムが実施されることとなった。これま

でに約 58,500 人（2011 年は約 18,100 人）のブータン難民がキャンプからアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、デンマーク、ノルウェー、オランダ、イギリスに第三国定住している第三国定住のプロセスには平均 5 年から 7 年かかっているとされている（UNHCR 2012:243; UNHCR-Nepal）。

このような過程を経た難民キャンプは、人口の減少によって合併・整理が進んでいる。もともと 7 つあった難民キャンプは 2 つに統合されている（UNHCR-Nepal）。しかし、いまだ約 5 万 5 千人のブータン難民がキャンプで生活しており、UNHCR がネパール政府と協力して支援を実施している（UNHCR 2012:238）。

キャンプ内では生活苦のほか、女性・少女への性的暴力、家庭内暴力、人身売買、児童結婚などの女性の権利侵害、若者の暴力、毛沢東主義武装勢力の活動の活発化などが問題として指摘されている（HRW 2003b; Hutt 2005:48）。ロシヤンパ難民女性や子どもが、インドやネパールで性産業への人身売買の被害に遭っていることや、一部の難民と支援者がインドやネパールの人身売買ブローカーと協力して、キャンプを隠れ蓑に貧しいネパールの村の少女を数百人単位で人身売買していること、キャンプ支援者による難民少女へのレイプ被害なども報告されている（Giri 2005:258-259）。しかし、キャンプではそのような被害者に対する心理社会学的サポートが欠如している。

③ チベット難民の状況

ネパール国内には、約 1 万 5 千人のチベット難民が滞在する（UNHCR-Nepal）。チベット難民の流入は 1959 年に始まり、最初の 30 年間、ネパール政府はチベット難民を歓迎し、難民認定証を発行していた。しかし、1989-90 年に政府は新たなチベット難民の受け入れ・難民認定を停止し、1998 年には数十年間ネパール国内に定住する難民やネパールで出生した難民二世に対しても難民認定証の発行を拒否するようになった。身分証明カードを持たない若い難民たちは、就労や免許証の取得、銀行口座の開設、学校での教育などが難しく（あるいは不可能に）なり、ネパール滞在の法的権利を持たずに常に中国に強制送還される危険性にさらされている（HRW 2003b）。

④ 都市型難民の状況

首都カトマンズには 10 の国から約 300 人の難民と庇護希望者が流入している（UNHCR-Nepal）。そのほぼ半分はパキスタン難民、三分の一はソマリア難民とされ、そのほかにアフガニスタン、ミャンマー、スリランカ、イラクなどの出身者がいる（Thomas et al. 2011:2-3）。

都市での難民生活においては、ソマリア難民は宗教や人種による迫害や社会的疎外、パキスタン難民は高等教育を受けてきた彼らのスキルレベルに合う職業の不在、難民の子どもたちにとっての高等教育へのアクセスの不在などが問題点として挙げられている（Thomas et al. 2011）。

（8） インド

① 全般的な状況

インドにはこれまで、多くのスリランカ、中国チベット族、バングラデシュ、アフガン難民などが流入してきた。2004 年時点で、33 万人の難民（14 万 3 千人のスリランカ難民、11 万人のチベット難民、5 万 2 千人のミャンマー難民、1 万 5 千人のブータン難民、1 万 1 千人のアフガン難民、ヒンドゥー教徒のバングラデシュ難民、ネパール難民など）がインド国内に滞留する（Bhattacharjee 2008:71）。都市部には約 2 万 2 千人の難民・庇護希望者がいるとされる。近年では主にアフガニスタン、ミャンマー、ソマリア出身庇護希望者が増加している（UNHCR-South Asia）。

インド政府は難民条約に未加入であり、難民の地位と処遇に関する法的枠組みはない。しかし、国内の難民コミュニティに対して比較的寛容であり、国内の難民・庇護希望者に対して庇護を認めて直接支援を行っている (Bhattacharjee 2008:71)。さらに肯定的な進展として、2012 年、インド政府は UNHCR 登録難民および特定の庇護希望者グループに対して、長期ビザを発給することに合意した (UNHCR-South Asia)。

UNHCR は 1969 年から同国内で活動を開始し、難民登録や保護活動を行っている (UNHCR-South Asia)。UNHCR はインド法律組合と最高裁判所弁護士会と協力してインド難民・庇護希望者保護法 (Indian Act on Refugee and Asylum Seeker Protection) の草案を準備しているが、インド議会は同草案および他のいかなる難民保護法メカニズムに関しても議論を行っていない。インドにおける難民地位は主に政治的・行政的決定によりなされており、法的保護がないために難民は脆弱な立場に置かれている。

難民支援に携わる市民団体は少なく、ほとんどの市民団体や CBO は国際的支援をほとんど受けずに活動を行っている (APRRN 2013:7)。

② チベット難民の状況

1959 年にダライ・ラマがインドに脱出しチベット亡命政府を形成した時、6 万人のチベット難民が一緒にインドに亡命し、2010 年 11 月時点でのインド国内に 9 万 4 千人以上 (中国国外に住むチベット族は約 12 万 8 千人) が居住するとされる (Bentz 2012:80-81)。現在でも毎年 2 千人以上がヒマラヤ山脈を越えてインドに入国し、チベット亡命政府の難民収容センターで保護されている (ダライ・ラマ法王日本代表部事務所)。

インド政府はチベット難民に対し、他の国内難民・庇護希望者よりさらに受容的な政策をとっていて、多くのチベット庇護希望者は様々な形で「難民地位」を認定され (インドに到着した時に応じて、一時難民保護、長期滞在、短期滞在資格などが与えられる)、一部のチベット難民にはインドの市民権も与えられている (Bentz 2012)。インドの市民法によれば、1987 年 1 月 1 日以前にインドで出生したチベット難民の子どもたちにはインドの市民権が与えられることになっている (Bentz 2012:86)。そして、チベット難民やチベット亡命政府に対しさまざまな援助を行ってきた。

チベット難民はインド全土に分散して定住し、インド政府や NGO、CBO の援助を受けながら地域に応じた職業に従事している。例えば、南インドでは農業、北インドでは農工業、東インドの山間部では手工業、都市部ではビジネスなどである (Bentz 2012:89-91)。

3. 東アジア

(1) 東アジアの全体的状況

近年、東アジアにおいては、難民保護に関するいくつかの進展がみられる。日本政府は第三国定住難民受入れのパイロットプロジェクトを2年間延長することで、難民・庇護希望者に対する保護領域（protection space）を広げようとしている。モンゴルは難民条約への加入を検討している。台湾では、行政院によって提起された難民法が現在再審理に入っている。韓国では、新しい包括的な難民法が（国会を）通過し、2013年7月1日から施行される。しかし、このような肯定的な取り組みにも関わらず、（難民の）保護は庇護希望者の収容、公正な庇護手続きへのアクセス、生計（のための活動）機会の制限といった挑戦に直面している（APRRN）。

(2) 韓国

① 全般的な状況

難民条約・議定書への加入や国内における難民法制度の構築がほとんど進んでいないアジア地域において、韓国は日本と同様に国際難民条約及び議定書に加入し（1992年）、国内法制度を整備して難民認定手続き及び処遇を進めてきた数少ない国である。

1994年の難民申請受付開始以来、2000年までは一件も難民認定もなされなかつたが、その後2012年末までに約5,000件の難民申請のうち、320人が難民と認定され、171人が人道的配慮による在留を認められている。難民認定者の主な出身地は、ミャンマー、バングラデシュ、コンゴ、エチオピア、イラン、ウガンダなどとなっている（NANCEN 2013/1/29）。

また、難民保護・受入れと別個の枠組として、毎年1,000から2,000人規模、累計2万人を超える北朝鮮庇護希望者（いわゆる「脱北者」）の受入れと定住支援を行ってきた。脱北者は韓国においては難民ではなく「同胞」と見なされ、1997年から施行された「北朝鮮離脱住民の保護及び定着支援に関する法律」によって韓国の市民権を付与され、様々な定住支援プログラムを受けている（松岡 未定稿）。

② 難民法の制定

韓国は、日本の先例に倣い、人の出入りを制限することを本来の目的とする出入国管理法内に難民関連規定を挿入した難民制度をとっており、日本と同様に多くの問題点が指摘されていた。

そこで、2000年代中盤から、難民支援活動団体や弁護士ら市民社会を中心として難民法制定運動がはじまり（基礎研究や調査、月例集会、フォーラム等の実施とそれらを通じた弁護士団体・NPO・活動者・研究者・UNHCR間の「韓国難民ネットワーク」の形成と協議の推進など）、その結果として市民社会が起草した難民法草案が2009年に国会に上程され、2011年末に出入国管理法から独立した新しい「難民法」が国会で可決された（2013年7月から施行）。韓国の難民法は、東アジア地域では初めて制定された、独立した（出入国管理法からの分離）単一の（難民に対する認定手続きおよび処遇を同一の法律で保障）難民法であり、国際的にも「アジアで大変重要な一步となるだろう」（UNHCR韓国代表部）などと評されている（藤原 2012）。

韓国難民法の主要内容は、難民認定手続き及び難民（難民認定申請者、訴訟中の者、人道的配慮に基づく在留許可者も含む）に対する処遇に関する詳細事項の規定、難民認定機関の専門性及び独立性の強化（「難民審査官」制度の導入、異議申し立て審査機関「難民委員会」の新設）、第三国定住制度による難民の受入れへの言及などが挙げられる（藤原 2012）。

(3) 北朝鮮

① 全般的な状況

一般に「脱北者」と呼ばれる北朝鮮庇護希望者は、1990年代中盤に北朝鮮が深刻な食糧・経済危機に陥る中で大量流出がはじまった (Lee 2001:143)。一時は数十万人とも言われる北朝鮮難民が中国東北地域に流入したが、食糧・経済事情が安定した1990年代末までにはその多くが帰還したとされる (磯崎 2009:141)。しかし、仕事や婚姻、人身売買などの理由で中国にとどまり定住した北朝鮮難民もあり、正確な統計はないものの、現在中国に滞留する北朝鮮人は3万人や数万人といわれている (Lee 2001:143)。また、不安定な北朝鮮の政治・経済・社会情勢によって、北朝鮮から中国・東南アジアを経て韓国へ流入する庇護希望者の流れは続いている (松岡未定稿)。

しかし、脱北者の主な一時滞留先である中国や東南アジア各国では、彼(女)らは難民と認められず一貫して不法移民と扱われ、特に中国では、脱北者は常に摘発と拘束、強制送還の危険にさらされ、UNHCRの保護下にもほとんど全く置かれていない (UNHCRの統計数値に、北朝鮮出身の保護対象者数はほとんど全く表れていない)。強制送還された北朝鮮庇護希望者たちは、北朝鮮当局による取調べや収容、刑罰、拷問、強制墮胎、僻地への追放などの苦しい処罰を受けている (Chan & Schloenhardt 2007:216)。

(4) 中国

① 全般的な状況

中国は、1980年代に中越戦争によって生じた32万人近いベトナム難民(主に中国系)を受け入れ、内国人とほぼ同等の権利を付与してきた。その後も、周辺地域から難民が流入している。

中国は難民条約に加入しているものの、いまだに難民認定法を制定しておらず、難民を支援する法的・制度的な枠組みが整備されていない。さらに、UNHCRが難民地位決定手続きに関わることが認められていない。そのため、ベトナム難民以外の庇護希望者に関しては、法的な難民認定メカニズムがなく、その保護は充分とはいせず、多くの課題を抱える (HRW 2012:7)。

② ミャンマー カチン難民の状況

2011年6月、ミャンマー政府軍と少数民族カチン独立軍(KIA)との間で軍事衝突が起こり、ミャンマー群による村の破壊、殺人や暴力、強制労働などから逃れるため、約7万5千人が国内避難民となり、さらに少なくとも7千~1万人のカチン難民が国境を接する中国雲南省へ避難した (HRW 2012:4)。中国政府は、地方政府及び地域の市民社会を通じて、国境沿いに一時保護キャンプを設置し、最低限の食糧や生活必需品などの支給を行っている。しかし、中国政府によって中国入国を拒否されたり、ミャンマーの国内避難民キャンプに送り返されるカチン難民もいると調査されている。また、中国政府はUNHCRや国際支援団体が難民キャンプへアクセスすることを禁じており、そのため正確な情報の不在や支援の欠如が問題視されている。HRWは、中国内のカチン難民に対するシェルターや食糧、水、衛生用品、基本的なヘルスケアは不十分であり、教育のアクセスがないこと、就労の困難さ、中国当局による収容の問題などを提起している (HRW 2012:6-7)。

③ 北朝鮮庇護希望者の状況

また、中国国内に1万人以上いるとされる北朝鮮出身の庇護希望者に対しては、中国政府は彼らを一貫して難民とは認定せず不法越境者とみなし、摘発と北朝鮮への強制送還を年々強化しており、難民条約上のノン・ルフルマン原則に反するのではないかという批判が多くなされている (USCRI 2010)。法的な保護枠組みがない中国国内の北朝鮮庇護希望者は、人身売買や性的搾取、

暴力などの脆弱な立場におかれている (Chan & Schloenhardt 2007:223)。

また、効果的な庇護・保護枠組みが欠如しているため、2001 年からは中国国内の外国公館・学校などに北朝鮮庇護希望者たちが集団で駆け込んで庇護と（主に韓国への）第三国定住を求めるケースが頻発している (Chan & Schloenhardt 2007:223)。

(5) 香港

① 全般的な状況

中国は難民条約に加入しているものの、1997 年までイギリスの植民地であった香港特別行政区はその適用対象外地域とされ（返還時にイギリス本土から拡張適用されていた条約は、それらに限り、引き続き特別行政区に拡張適用されるとされたが、イギリスが香港に難民条約を拡張適用していなかった）、また難民認定及び保護に関する法規定も存在しない。そのため、香港では、政府による難民の登録制度がなく、代わりに UNHCR を通じた難民申請手続きが進められている（バーバー 2012:86）。ただし、香港で難民支援にかかる弁護士や市民団体は、難民保護の根拠法として難民条約が使えない代わりに、「拷問等禁止条約（CAT）」（とくにその第 3 条 1 項：拷問のおそれがある他国への送還禁止）などの他の人権条約を援用して、拷問が行われる深刻なおそれがある国への難民の送還阻止と庇護希望者への在留資格付与の活動をおこなっている（難民支援協会編 2010:13）。香港の裁判所も、政府が庇護希望者の送還を行う際には、拷問の危険がないことを保証するための送還対象者のスクリーニングを行う義務を負うことを判事している（バーバー 2013:86）。しかし、2012 年までに CAT に基づくスクリーニングの結果香港政府の保護を受けたのは 1 人のみであり、CAT に基づく保護が決まっても強制退去を逃れるのみであり、いかなる法的地位も付与されない（バーバー 2012:86）。香港は難民条約の適用対象外地域でありながらも、難民保護についていくつかの肯定的な発展がすすめられている（バーバー 2013:86-87）。

第一に、独立した司法権と強固な法の支配が挙げられる。すなわち、法律事務所が難民に関する戦略的な訴訟を提起していること、そして裁判所が国内法、国際法上の論点を含む事件の審理に前向きに対応し、政府の行為が国内法・国際法に適合しているかの判断を下すことに積極的であるのだ。そして、香港政府側も、裁判所の判断を尊重しそれに適合するよう行動している（バーバー 2013:87）。

第二に、強力な市民社会の存在である。複数の市民団体が、弁護士らのプロボノとしてのリーガル・エイド、トレーニングや専門技術の提供、金銭的・物質的援助、カウンセリング、成人教育、レクリエーションなどのサービスを提供し、香港の難民法制度・政策の更なる発展を促すべくアドボカシー活動を行っている（バーバー 2013:871）。

第三に、政府と NGO との協働である。2006 年、香港政府は市民団体からの難民の待遇改善要請と CAT に基づく保護申請者に対する政府の義務に関する判決に応えるかたちで、庇護希望者および拷問に関する保護申請者に対して基本的な現物支援を提供する NGO の競争入札を行った。結果、NGO 団体 (International Social Service Hong Kong Branch : ISSHK) が現物支給支援サービスの業務委託機関に決定し、以後 ISSHK が食糧や生活用品等の現物支援、シェルター運営、24 時間のサポート体制、法律サービスなどを提供している（難民支援協会 2010:29-30,92-93）。2010 年からは UNHCR 香港事務所も住居および食糧などの現物支給支援を ISSHK に委託している。また、2012 年 1 月、香港政府は以上に加えて、難民に対しても同様に現物支援を行うことを承認した（ISSHK 2012:30）。ISS は政府と UNHCR の事業実施パートナーとして、双方に対し受益者の切迫したニーズを伝えていて、それぞれの組織がサービス提供において協働・役割分担できる統合的なプログラムが実現されていると評価されている（バーバー 2013:87）。

(6) マカオ

① 全般的な状況

UNHCR 統計によれば、マカオでは 2012 年 1 月現在、庇護希望者 6 名のみが登録されている。マカオは 2001 年から難民条約が拡張適用されるようになり、現在中国で唯一、難民認定の法的制度が設けられている地域である（バーバー 2013:87）。2004 年の新法によって、1 件の難民申請を 1 世帯の難民申請に拡張できること（世帯の代表申請者が不許可となった場合、世帯構成員が個別に申請することも可能）、難民認定決定過程の間はマカオ政府が「人間の尊厳（が保たれる）状態」を提供する（社会福祉事務所が経済・社会的支援に対する相談を受ける）ことが定められている（*Macau Daily Times* 2011/9/29）。難民として認定された者に対しては、マカオ身分証明書が付与される可能性も示されている（バーバー 2013:87）。

しかし、2002 年から 2011 年 9 月までに、アフガニスタン、シリア、パキスタン、カムルーン等出身の 15 件の難民認定申請があつたものの、10 件は不認定、1 人は死亡、4 件は審議中となっていて、これまで難民認定は 1 件も出ていない（*Macau Daily Times* 2011/9/29; UNHCR HP）。多くの申請は「根拠なし」とされ不認定とされている。難民認定のプロセスには長い時間がかかるており、あるアフガン出身申請者は 8 年間も審議中となっている（法律では 30 日間と規定されている）（*Macau Daily Times* 2011/9/29）。

2011 年、マカオで初の難民支援をミッションとする市民団体「難民福利会」が設立された（バーバー 2013:87）。

(7) 台湾

① 全般的な状況

台湾へは、主にチベット人、タイ・ミャンマー・インドネシア地域からの無国籍者（中国国民党兵士の子孫）、中国本国からの反政府活動家らが庇護を求めてやってきていて、移民法の特別規定によって保護がなされている（*The China Post* 2009/12/31; バーバー 2012:88）。

台湾は複雑な政治情勢にあり、1971 年に国連の代表権を失って以来、国連加盟も認められず、難民条約にも加入していない。難民・庇護希望者は「国家移民法」に基づき、「出入国及び移民署」（National Immigration Agency）が政策を担当している。2009 年 1 月、立法院は国家移民法を改正し、母国において迫害の恐れがある外国籍住民が台湾の在留資格が申請できるようになった。法改正の結果、超過滞在のチベット人庇護希望者が 100 人以上在留資格を取得している（APRRN）。

難民条約の批准はないものの、台湾政府は難民保護に関する国内法制定へのステップを踏みつつある。難民法案は 2009 年に行政院（Executive Yuan、内閣に相当）を通過し、その後国内行政委員会や外交・軍事委員会の審議に付されている。しかし、立法のための立法院の議決がなされていないため（2005 年に草案が回付されている）、法制化には至っていない（Taiwan Association for Human Rights, 2013:1）。また、法案の内容に関しては、難民認定について定めている一方、権利付与に十分に焦点があてられていない、中国本土・香港・マカオ出身者に対して同法が適用されるのか不明確であるなどの課題点が指摘されている（バーバー 2013:87）。

中国本土からの庇護希望者は短期ビザのみ取得可能であるため、就業が不可能であり台湾政府からの支援金に頼るしかない状況にある。チベット族庇護希望者は、台湾への/からの自由な出入国が不可能であり、家族統合も困難である（Taiwan Association for Human Rights 2013:1）。

(8) モンゴル

① 全般的な状況

モンゴルは難民条約の締約国ではないため、UNHCR がモンゴル政府との取り決めによって難民地位認定及び再定住を実施し、その手続きの過程ではいかなる強制退去も収容もなされないことになっている。しかし、資金提供の打ち切りにより駐モンゴル UNHCR 事務所は 2012 年 3 月で閉鎖され、UNHCR は以降北京事務所を経由してモンゴルでの難民事業を展開している（バーバー 2013:88）。

UNHCR を通じたモンゴル国内の難民登録数は少ないが、中国を経由して流入する北朝鮮庇護希望者や中国の内モンゴル出身者など、まだ多くの国内庇護希望者が未登録状態で多数存在するとされる。また、西モンゴルには、1990 年代にカザフスタン国籍を取得するためにモンゴル国籍を放棄したものの、結局カザフ国籍の取得ができずに無国籍になったモンゴル系カザフ人が 300 人ほど存在する（APRRN; バーバー 2012:88）。

モンゴル政府は難民条約への加入を準備しており、UNHCR は政府及び市民社会、研究者への難民法原則の促進をアシストしている（UNHCR 2013）。

4. 資料

アジア各国における国内の支援対象者の数（UNHCR 統計、2013年1月時点）（単位：人）

	難民	庇護 希望者	帰還難民	国内 避難民	帰還 避難民	無国籍者	その他	支援対象者 総数
東 南 ア ジ ア	インドネシア	1,819	6,126	35	0	0	0	7,980
	カンボジア	77	24	0	0	0	0	101
	シンガポール	3	0	0	0	0	0	3
	タイ	84,479	14,580	0	0	0	506,197	605,256
	東ティモール	0	1	0	0	0	0	1
	フィリピン	141	32	0	1,159	336,215	6,015	343,630
	ブルネイ	0	0	0	0	21,009	0	21,009
	ベトナム	0	0	0	0	11,500	0	11,500
	マレーシア	90,185	11,650	0	0	0	40,001	80,000
南 ア ジ ア	ミャンマー	0	0	0	430,400	0	808,075	1,238,475
	ラオス	0	0	0	0	0	0	0
	iran	868,242	17	6	0	0	0	868,265
	インド	185,656	3,559	0	0	0	0	189,215
	スリランカ	110	263	1,480	93,482	44,610	0	139,945
	ネパール	56,264	23	0	0	0	0	56,734
	パキスタン	1,638,456	3,284	2	757,996	56,181	0	2,455,919
	バングラデシュ	230,697	0	0	0	0	0	230,697
	ブータン	-	-	-	-	-	-	-
東 ア ジ ア	モルディブ	24	32	0	0	0	0	56
	韓国	487	1,548	0	0	0	179	0
	北朝鮮	-	-	-	-	-	-	-
	中国	301,037	265	0	0	0	0	301,302
	香港	117	835	0	0	0	1	953
	マカオ	0	6	0	0	0	0	6
	モンゴル	4	9	0	0	0	220	0
								233

出典：UNHCR *Statistical Snapshot* (as at January 2013) , UNHCR ウェブサイト (last visited: June 26, 2013)。

注：台湾に関しては UNHCR 統計なし。

参考文献

(1) 日本語文献

- 朝日新聞,2012/10/7,「紛争 40 年、ミンダナオ和平へ合意 自治政府樹立目指す」
- アジア福祉教育財団難民事業本部 (RHQ) ,2007,「バングラデシュにおけるロヒンギヤ難民の状況及び支援状況調査報告」
- 磯崎敦仁,2009,「脱北者問題—「駆け込み」の意味を中心に」小此木政夫・磯崎敦仁共編『北朝鮮と人間の安全保障』(慶應義塾大学出版会) ,139-160.
- 久保忠行,2009,「タイの難民政策—ビルマ（ミャンマー）難民への対応から—」『年報 タイ研究』No.9,79-97.
- ダライ・ラマ法王日本代表部事務所,[<http://www.tibethouse.jp/home.html>](最終閲覧日 : 2013 年 7 月 3 日)
- 難民支援協会編,2010,難民支援協会『東アジア難民 NGO シンポジウム [東アジアにおける難民保護と市民社会の役割] 報告書』
- 難民事業本部 HP,「ワークショップ 難民（2003 年 6 月 25 日）」[http://www.rhq.gr.jp/japanese/profile/bus/bus_10r.htm](最終閲覧日 : 2013 年 6 月 28 日)
- 日豪プレス,2011/8/31,「難民希望者、マレーシア移送阻止勝訴」[<http://nichigopress.jp/ausnews/world/27167/>](最終閲覧日 : 2013 年 7 月 3 日)
- ブライアン・バーバー（会川真琴訳）,2012,「東アジア諸国における難民保護をめぐる動向」『難民研究ジャーナル』No.2
- 藤原夏人,2012,「韓国における難民法の制定」「外国の立法」国立国会図書館調査及び立法考査局, No.253 (2012 年 9 月) ,[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3531905_po_02530006.pdf?contentNo=1](last visited February 22,2013),152-162 頁（「難民法」全文日本語翻訳付き）
- 毎日新聞,2013/5/31,「ミャンマー：カチン武装組織と停戦へ 合意文書に署名」
- 松岡佳奈子,2011,「難民の権利を守るために地域ネットワーク—アジア市民社会の動きを中心に—」勝間靖編『アジアの人権ガバナンス』(勁草書房)
- 松岡佳奈子,未定稿,「韓国の難民保護政策」墓田桂編『難民・強制移動民研究の新境地』(現代人文社) ,2013 年末刊行予定
- JPF,「ミャンマー少数民族帰還民支援」[<http://www.japanplatform.org/programs/myanmar-returnee/>](last visited June 22,2013)

(2) 英語文献

- Al Jazeera, 2011/11/4, “Recognising Malaysia’s stateless Indians: Indians arrived in Malaysia a century ago but many of their descendants still lack formal status.”
- Amirthalingam, Kopalapillai and Rajith W. Lakshman, 2009, “Displaced Livelihoods in Sri Lanka: An Economic Analysis,” *Journal of Refugee Studies*, Vol.22 No.4.
- Amnesty International Australia 2007/6/21, “Rohingya refugees: Caught between two tigers” [http://www.amnesty.org.au/refugees/comments/caught_between_two_tigers](last visited June 25, 2013).
- Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN), [<http://www.aprrn.info/1/>](last visited July 1, 2013).
- Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN), 2013a, “Annual Report 2012,”[http://www.aprrn.info/1/pdf/APRRN_Annual_Report_2012.pdf](last visited June 22, 2013).
- Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN), 2013b, “Urban Refugees in Asia Pacific: Resiliency and Coping Strategies,”[<http://www.aprrn.info/1/images/PDF/sasakawa-report-final-4.pdf>](last visited June 22, 2013).
- Ayadurai, Selvamalar, 2011, “Challenges Faced by Women Refugees in Initiating Entrepreneurial Ventures in a Host Country: Case Study of UNHCR Women Refugees in Malaysia,” *Asian Journal of Business and Management Sciences*, Vol. 1 No. 3, 85-96.
- Bachelard, Michael, 2013/4/9, “Rohingya refugees a growing problem for Indonesia”. *The Sydney*

Morning Herald.

- Banki, Susan, 2008, "Bhutanese Refugees in Nepal: Anticipating the Impact of Resettlement,"[<http://www.bhutanese-resettlement.info/docs/arcnepalbp-lowres.pdf>] (last visited June 28, 2013).
- Battacharjee, Saurabh, 2008, "India Needs a Refugee Law," *Economic and Political Weekly*, Vol.43, No.9, Mar1-7, 71-75.
- Bentz, Anne-Sophie, 2012, "Being a Tibetan Refugee in India," *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31(1), 80-107.
- Brees, Inge, 2010, "Burden or Boon: The Impact of Burmese Refugees on Thailand," *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, Winter/Spring 2010, 35-47.
- Buscher, Dale and Lauren Heller, 2010, "Desperate lives: urban refugee women in Malaysia and Egypt," *Forced Migration Review*, Vol.34.
- Danish Immigration Service(DIS), 2011, "Rohingya refugees in Bangladesh and Thailand: Fact finding mission to Bangladesh and Thailand," 4 to 17 February 2011.
- Dockery, Andrew, 2012/6/24, "INDONESIA: Asylum seekers take to boats out of frustration," *Refugee Advocacy Network News*.
- Ellgee, Alex, 2010, "No Place for Buddhist Refugees," *Irrawaddy*, Vol. 18, No. 1, January 2010.
- FIDH-SUARAM, 2008, "Undocumented migrants and refugees in Malaysia: Raids, Detention and Discrimination."
- Freedom House, 2012, "Freedom in the World 2012."
- Giri, Birendra, 2005, "Mourning the 15th Anniversary of Crisis: The Plight of Bhutanese Refugee Women and Children," *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 40, No. 5, pp. 345-369, October 2005.
- Han, Shareen, 2010/12/17, "Stateless, but a Bruneian at heart," *The Brunei Times*, [<http://www.bt.com.bn/opinion/2010/12/17/stateless-bruneian-heart>] (last visited June 28, 2013).
- Human Rights Watch(HRW), 2002/9/26, "Cambodia: Protect Montagnard Refugees Fleeing Vietnam," [<http://www.hrw.org/news/2002/09/24/cambodia-protect-montagnard-refugees-fleeing-vietnam>] (last visited July 1, 2013).
- Human Rights Watch(HRW), 2011, "Montagnard Christians in Vietnam: A Case Study in Religious Repression."
- Human Rights Watch(HRW), 2013a, "All You Can is Pray: Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma's Arakan State," [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burma0413webcover_0.pdf] (last visited June 26, 2013).
- Human Rights Watch(HRW), 2003b, "Trapped by Inequality: Bhutanese Refugee Women in Nepal."
- Human Rights Watch(HRW), 2009, "On the Margins: Rights Abuses of Ethnic Khmer in Vietnam's Mekong Delta."
- Human Rights Watch(HRW), 2011/3/30, "Vietnam: Montagnards Harshly Persecuted," [<http://www.hrw.org/news/2011/03/30/vietnam-montagnards-harshly-persecuted>] (last visited July 1 2013).
- Human Rights Watch(HRW), 2012, "Isolated in Yunnan: Kachin Refugees from Burma in China Yunnan Province", [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/china0612_forinsertForUpload_0.pdf] (last visited June 28, 2013.).
- Hutt, Michael, 2005, "The Bhutanese Refugees: Between Verification, Repatriation and Royal Realpolitik," *Peace and Democracy in South Asia*, Vol.1 No.1, January.
- IDMC, 2011/6/10, "Philippines: Durable solutions still out of sight for many IDPs and returnees in Mindanao."
- IDMC, 2012/10/31, "A hidden displacement crisis," [[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountrySummaries\)/9A05162C16226C BBC1257AA800523E94?OpenDocument&count=10000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountrySummaries)/9A05162C16226C BBC1257AA800523E94?OpenDocument&count=10000)] (last visited June 28 2013).
- IDMC, 2013/6/12, "NORTH-WEST PAKISTAN: Massive new displacement and falling returns require rights-based response."

- International Rescue Committee(IRC), 2012, ,”In Search of Survival and Sanctuary in the City: Refugees from Myanmer/Burma in Kuala Lumpur, Malaysia.”
- IOM Nepal, 2008, “The Bhutanese Refugees in Nepal: A Tool for Settlement Workers and Sponsors,”[http://www.peianc.com/sitefiles/File/resources/cultural_profiles/Bhutanese-Refugees-in-Nepal.pdf] (last visited June 28, 2013).
- IRIN, “Timor Leste: Activists say no to proposed new refugee centre,” [<http://www.irinnews.org/report/89937/timor-leste-activists-say-no-to-proposed-new-refugee-centre>] (last visited June 27 2013).
- ISSHK, 2012, “2011-12 Annual Report,” [http://www.isshk.org/e/customize/ISS_annual_report.pdf] (last visited June 09, 2013).
- JRS Asia Pacific, 2012, “The Search: Protection Space in Malaysia, Thailand, Indonesia, Cambodia and the Philippines.”
- JRS USA, 2010/12/17,”Cambodia: What happened to the Uighur asylum-seekers?”[http://jrsusa.org/news_detail?TN=NEWS-20101217085047] (last visited July 11, 2013).
- Launey, Guy De, 2005/5/12, “Vietnam refugees look to new life,”BBC news, [<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4540665.stm>] (last visited June 28, 2013).
- Launey, Guy De, 2011/2/15, “Cambodia closes centre for Vietnam Montagnard refugees,” BBC news, [<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12461464>] (last visited June 28, 2013).
- Lee, Charity and Don, Zuraidah Mohd,2012, ,”Victim or Outsiders? The discursive representation of asylumseekers and refugees in two Malaysian migrant exchange deals,” pp. 1-11.
- Lee, E. Yong-Joong, 2001, “National and International Legal Concerns regarding Recent North Korean Escapees,” *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13 No.1/2.
- Lego, Jera Beah H., “Frameworks for the Protection of Refugees and Asylum-Seekers in Malaysia and Thailand: Implications and Prospects” *ICIRD*.
- Lewa, Chris, 2010, “Unregistered Rohingya refugees in Bangladesh: Crackdown, forced displacement and hunger,” The Arakan Project.
- *Macau Daily Times*, 2011/9/29, “No refugee status ever granted,” [<http://www.macaudailytimes.com.mo/macau/30055-no-refugee-status-ever-granted.html>] (last visited July 2 2013).
- Malik, Shiv and Ian Cobain, 2011/12/15, “Deported Tamils ‘face torture’ on return to Sri Lanka,”*Guardian News*.
- Montagnard Foundation, 2004/6/21. “Why Vietnam Persecutes the Montagnard: Interview With Father Giuseppe Hoang Minh Thang,” [<http://www.montagnard-foundation.org/news-04-0621.htm>](last visited July 1, 2013).
- Nah, Alice M., 2010, “Refugees and space in urban areas in Malaysia,” *Forced Migration Review*, Vol.34.
- Nethery, Amy, 2012, “Exporting Detention: Australia-funded Immigration Detention in Indonesia,”*Journal of Refugee Studies*, Vol.26 No.1.
- Otter, Vera Den, 2007, “Urban asylum seekers and refugees in Thailand,”*Forced Migration Review*.
- Palatino, Mong, 2012/12/23, “Rohingya Refugees Rejected by Singapore”, *Global Voices*, [<http://globalvoicesonline.org/2012/12/23/rohingya-refugees-rejected-by-singapore/>] (last visited June 28, 2013).
- Price, Natasha, 2010, “Integration ‘Return’ with ‘Recovery’: Utilising the Return Process in the Transition to Positive Peace: A Case Study of Sri Lanka,”*The Round Table*, Vol. 99 No. 410, 529-545.
- Radio Free Asia(RFA), 2003/12/3, “Cambodia sends last Montagnard refugees back to Vietnam,” [<http://www.montagnard-foundation.org/news-03-1203.htm>] (last visited July 1, 2013).
- Raheel, Hina ed al., 2012, “Knowledge, Attitudes and Practices of Contraception among Afghan Refugee Women in Pakistan: A Cross-Sectional Study,”*PLOS ONE*, Vol.7 Issue 11.
- Rahman, Utpala, 2010, “The Rohingya Refugee: A Security Dilemma for Bangladesh,”*Journal of Immigration and Refugee Studies*, Vol.8, 233-239.
- *Refugeecamps.net*, “Singapore Refugee Camp 1975-1996,”

- [<http://www.refugeecamps.net/Singapore.html>] (last visited June 28, 2013).
- Safri, Maliha, 2011, The Transformation of the Afghan Refugee: 1979-2009,”*Middle East Journal*, Vol. 65, No. 4, Autumn.
 - Taiwan Association for Human Rights, 2013, “Joint Statement calls the Legislative Yuan to pass Refugee Act and NGO’s opinions to the draft of Refugee Act in Taiwan.”15 Feb 2013. [<http://www.tahr.org.tw/node/1112>] (last visited June 22, 2013).
 - The Border Consortium(TBC), 2013, “Programme Report June to December 2012.”
 - *The China Post*, 2009/12/31, “Refugee draft bill passed,” [<http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2009/12/31/238854/Refugee-draft.htm>] (last visited June 28, 2013).
 - Thoman et al. 2011, “Resilience of refugees displaced in the developing world: a qualitative analysis of strengths and struggles of urban refugees in Nepal,”*Conflict and Health* 5:20.
 - *Tribune*, 2013/6/18, “Afghan Refugees in Pakistan await extension of repatriation deadline,” [<http://tribune.com.pk/story/564806/afghan-refugees-in-pakistan-await-extension-of-repatriation-deadline/>] (last visited June 28, 2013).
 - UNHCR, 2012a, “UNHCR Global Appeal 2013 Update,” Dec 2012, [<http://www.unhcr.org/50a9f82da.html>] (last visited June 09, 2013).
 - UNHCR, 2012b, “UNHCR Global Appeal 2012-2013.”
 - UNHCR, 2013a, “UNHCR Global Report 2012 • Pakistan.”
 - UNHCR, 2013b, “UNHCR Global Trends 2012.”
 - UNHCR - Asia and the Pacific, 2013, “2013 UNHCR regional operations profile – East Asia and the Pacific,” [<http://www.unhcr.org/pages/49e487cd6.html>] (last visited June 09, 2013).
 - UNHCR Briefing Notes, 2013/7/2, “UNHCR welcomes extension of stay for Afghan refugees in Pakistan,” [<http://www.unhcr.org/51d2c06e9.html>] (last visited July 5 2013).
 - UNHCR - Malaysia, 2013, “2013 UNHCR regional operations profile – Malaysia,” [<http://www.unhcr.org/pages/49e4884c6.html>] (last visited June 09, 2013).
 - UNHCR News Stories, 2011/10/12, “UNHCR helps first group of Sri Lankan refugees return by ferry from India,” [<http://www.unhcr.org/4e959c759.html>] (last visited June 28, 2013).
 - UNHCR News Stories, 2010/8/13, “Coming Home: Sri Lankan refugees return.”
 - UNHCR News Stories, 2013/5/16, “Myanmar relocates thousands of displaced people ahead of Cyclone Mahasen.” [<http://www.unhcr.org/5194d2c99.html>] (last visited June 22, 2013).
 - UNHCR Press Releases, 2012/12/6, “UNHCR lauds the Philippines for new mechanism to protect refugees and stateless people,” [<http://www.unhcr.org/5098ced59.html>] (last visited June 28, 2013).
 - U.S. Committee for Refugees and Immigrants (USCRI), 2010, “World Refugee Survey 2009: China,” [<http://www.refugees.org/resources/refugee-warehousing/archived-world-refugee-surveys/2009-wrs-country-updates/china.html>] (last visited June 09, 2013).
 - *Voice of America(VOA)*, Khmer, 2013/1/4, “UN Refugee Cambodia Office downsizes,” [<http://www.voacambodia.com/content/un-refugee-cambodia-office-downsizes/1577168.html>] (last visited June 1, 2013).
 - Walman, Andrew, 2012, “North Korean Asylum Seekers and Dual Nationality,” *International Refugee Law*, 24(4):793-814.
 - Women’s Commission for Refugee Women and Children, 2008, “Desperate Lives: Burmese Refugee Women Struggle to Make a Living in Malaysia.”
 - Zieck, Marjoleine, 2008, “The Legal Status of Afghan Refugees in Pakistan, a Story of Eight Agreements and Two Suppressed Premises,” *International Journal of Refugee Law*, Vol.20(2), 253-272.

(3) その他の言語文献

- NANCEN (2013/1/29) 「국내난민현황 (2012.12.31)-수전본」(国内難民の現状 (2012.12.31) –修正版) , [<http://nancen.tistory.com/946>] (last visited January 29, 2013) .

[第 2 節]

アジア太平洋地域における都市難民に関する調査

本節は、笹川平和財団の委託を受けてアジア太平洋難民の権利ネットワーク(APRRN)が実施した調査を元に作成された。APRRN とメンバーを代表し、話を提供してくれた（難民、庇護希望者の）参加者、本書作成にあたり協力を頂いた調査員の皆様、また、献身的な社会正義とAPRRNへのご支援を頂いた笹川平和財団の方々に、ここで感謝の意を表したい。

調査コーディネーターの Priyanca Mathur Velath, Vivienne Chew, Rajendra Ghimire, そして Chun Tat(Terence)Shum に感謝したい。

また、本書作成にあたり、様々な複雑なデータからこの本書を編集していただいた、APRN の編集チームである Rakinder Reehal, Shannon Murphy, Julia Mayerhofer, Anoop Sukumaran にも感謝する。

2013 年 3 月

※このレポートは、難民研究フォーラム／難民支援協会により日本語訳された。

1. APRRN（アジア太平洋難民の権利ネットワーク）

「アジア太平洋難民の権利ネットワーク」(APRRN) は、140 以上の市民社会組織や個人メンバーによって構成された、現在も成長中の開かれたネットワークであり、アジア太平洋地域における難民の権利の向上のために情報交換や相互のキャパシティビルディング、共同アドボカシーなどの活動を行っている。APRRN のメンバーは様々で、サービスプロバイダーや人権アドボカシー団体、調査団体、プロボノ法律支援を提供する法律事務所、難民のコミュニティ団体 (CBO)、そして難民自身などで構成されており、メンバーはそのほとんどが、地域の市民社会団体で働いていたり、難民の権利を保護するための法律や政策を変革するための活動に従事している。

APRRN は 2008 年 11 月、マレーシアのクアラルンプールで開催された「アジア太平洋の難民の権利に関する協議」(APCRR)において設立された。APRRN は、難民、庇護希望者、そして強制移民が尊厳を持って扱われて保護され、基本的権利を受諾しなければならないことを主張している。また APRRN は、課題解決へ向けた構造・戦略の開発、難民の権利のグッドプラクティスと保護のためのステークホルダー間の関係構築を目指している。そして、各国に対し、1951 年の「難民の地位に関する条約」(難民条約) と 1967 年の「難民の地位に関する議定書」(難民議定書) への署名や、難民や強制移民の保護向上に関する法律の制定と司法機能を発展させるように働きかけていく。APRRN はまた、難民、庇護希望者、そして強制移民が尊厳を持って扱われ、基本的権利を享受し、差別や搾取、不確実性を回避することを目標としている。

2. Background / 背景

本報告書は、都市の難民および庇護希望者の生活状況、課題、対処戦略に関する複合的な方法論的研究の結果を要約したものである。

APRRN は、メンバー団体と共同で、タイのバンコク、マレーシアのクアラルンプール、インドのニューデリー、そしてネパールのカトマンドゥの都市難民に接触し、同地の都市難民に関する信頼性のあるデータを収集した。各機関の調査員は、それぞれの調査背景に基づき、半構造的インタビュー や フォーカスグループ、フォトボイス方法論などを含む各機関に特化した方法論を展開し、地域ごとのコンテクストに配慮しながら一次・二次資料を収集した。アフガニスタン、ブータン、ビルマ(ロヒンギャ族、チン族、カチン族、シャン族、カレン族、カレンニー族)、中国(チベット)、パキスタン、ソマリア、スリランカ、スーダン、ベトナムをはじめとする 90 以上の様々な年齢、性別、地位の難民・庇護希望者が参加してくれた。

難民や庇護希望者が直面する課題がいかに困難かについての認識を高めることは重要であるが、それと同様に重要なことは、敵意に満ちた保護環境にいる難民やその家族を、大きな困難の中で、どのように支援・保護するのかという方法を理解することである。難民・庇護希望者は、日々の困難やトラウマ的な出来事に打ち勝つために、自分たちの強さや回復力(resilience)⁶、主体性(agency)を高めていこうとしている。その方法を市民社会がもっと理解することで、市民社会は、関連した対象プログラムを作り、それに沿ってより効果的な支援を提供し、課題への対処戦略を強化することができるだろう。

各国からの報告書に対し、APRRN は包括的な分析を行い、(各国に)共通するテーマと結論を特定した。APRRN は、支援提供団体とアドボカシー団体が、都市難民が直面する課題を解決するためにより効果的な支援への理解を広げることを可能とするこの報告書を、自信を持って提供する。

本報告書において「難民」という用語は、UNHCR により難民と認定された人々のみならず、UNHCR の保護者、難民申請者、無国籍者に対しても適用される。

難民として経験する過酷な生活、戦争や迫害から逃れる恐怖、そして家族や友人と離別する悲しみにも関わらず、彼(女)らは生存と自身と愛するものを保護する方法を見出してきた。私たちは、彼(女)らの勇気に敬服し、彼(女)らが快く我々に語ってくれた努力と回復力の体験談を皆様とも共有できればと願っている。

『私たちには尊厳と価値がある。私たちは強いのだ。』

(ある難民回答者)

⁶ 訳者注) レジリエンス(resilience) とは、「精神的回復力」「抵抗力」「復元力」「耐久力」などと訳される心理学用語。「極度の不利な状況に直面しても、正常な平衡状態を維持することができる能力」(Bonnanno, G. 2004) であり、「脆弱性(vulnerability)」と反対の概念。本翻訳では、仮に「回復力」と訳出することとする。

3. Country Snapshots / 各国の状況

歴史上、危険から逃れてきた人々に庇護を与えてきた例は世界的な伝統として豊富に存在する。これは、1951年の難民条約、そして1967年の難民議定書によって具現化されており、この条約自体は、第二次世界大戦の恐怖から発案されたものである。

しかしながら、本調査の対象となる国々は、難民条約、難民議定書への署名を拒否しており、国際的な圧力と市民社会のアドボカシー活動にも関わらず、条約への署名を拒んできた。

このような国々で生活する難民の地位は、公式的には認定されておらず、UNHCRはこのような難民に対して、時に大きな制約が伴う中で、難民地位認定(RSD)を行っている。

難民は大抵、国家移民法の適用範囲におかれるが、同法においては、自発的移住者と本国へ帰還しても迫害を受ける可能性を持たない人々、そして迫害による強制移住者は同じ扱いを受ける。このような環境にいる難民は、不安定な存在であり、「不法」移住者として、逮捕、収容、時には強制送還（ルフルマン）の脅威にさらされる。UNHCRによって難民と認定されたとしても、多くの国では、逮捕と収容に対する保護は提供されていない。

調査対象国は、慣習国際法⁷とされるノンルフルマン原則に従わなければならないが、時にその原則を逸脱する国々も存在する。難民は、出身国へ送還されてしまう（ノンルフルマン）、迫害を受ける恐れがあるという理由を口実に、時に（庇護国で）長期間にわたり収容されることになる。5年間も収容されたという難民の報告が複数の国から挙がってきている。これは言い換えれば、迫害からの保護を求めることで、犯罪者扱いされるということである。

難民は就労を許可されていないため、合法的に彼（女）ら自身や家族を養うことはできない。また、ヘルスケアや教育機会へのアクセスも制限されている。

以下に、4ヶ国の状況についての調査報告を掲載する。

◆インド：登録難民 185,118人、庇護希望者 3,518人

出典：www.unhcr.org、2012年1月時点のデータ

『私の苦境は計り知れません。私は息子を失い、彼がまだ生きているのかさえわかりません。私は家族なしで一人で生活しており、毎日多くの不快なことに遭遇しなければなりません。つまり、簡単に言えば、ここでの生活は本当に難しいものなんです。』

（インド在住のソマリア難民）

インドの豊かな歴史は、複雑な移民の流入によって構成されてきた。インド連邦がインドとパキスタンに分断したとき、インドは世界で最も大規模な難民流出国のひとつであった。他方で、歴史を通じてインドは、建国中に起こった暴行から逃れてきたバングラデシュ人や、中国での迫害から逃れてきたチベット人、そしてパキスタンを経由して入国したアフガン難民など、数百万人の難民を抱える国家となった。

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、チベット難民に対する職業訓練支援のために1969年に初めてインドでの活動を許可され、その後、タミル難民のスリランカ帰還をモニタリングするという限定的な役割も許可された。今日では、UNHCRはインド国内の難民支援において大きな役割を果たしており、2011年8月の時点で、アフガニスタン、ミャンマー、ソマリア出身者を中心とする16,400人の難民と5,300人の庇護希望者がUNHCRに登録されている。

⁷ Turk, Volker and Nicholson, Frances, 2003, ; *Refugee Protection in International Law*, p.9.

<http://www.unhcr.org/419c73174.html>

UNHCR はインドの法律団体とインド最高裁判所と共同で「難民および庇護希望者保護法」を起草したが、インド議会は今日まで、同草案に関しても、難民認定・保護を規定するいかなる法的枠組みに関しても、討議を行ってきていない (Nair, 2007; Saxena, 2007)。インドにおける難民の地位は主に政治・行政的決定によって決まり、難民は法的保護を与えられずに脆弱な立場に置かれている。UNHCR は、増加する難民と庇護希望者に対処するために奮闘し、インドに滞留する難民の増し続けるニーズに合った革新的な方法を探しつづけている。その努力は、難民の自助戦略へのサポートの増加として反映されている。

少数の市民団体が難民コミュニティへの支援活動を活発的に行っているが、これらの団体や NGO の多くが、国際的な支援をほとんどまったく受けていない。

◆マレーシア：登録難民 86,680 人、庇護希望者 10,937 人、無国籍者 40,001 人

出典：www.unchr.org、2012 年 1 月時点のデータ

『マレーシアで難民として生活していると、ときどき希望が見えなくなったり、危険を感じたり、絶望したりするけれど、UNHCR や現地の NGO 団体が支えてくれているのだとわかると、元気が出て勇気づけられます。』

(マレーシア在住のビルマ出身チン難民)

2012 年 10 月時点で、99,970 人の難民・庇護希望者が UNHCR マレーシア事務所に登録されていて、そのうち約 5 分の 1 が 18 歳未満の子どもたちである。難民コミュニティは、最低でもあと 10,000 人はいまだ未登録の状態にいると推定している。しかし、マレーシアでは、彼（女）らは難民とは見なされない。彼（女）らは「違法（滞在者）」とみなされ、UNHCR（発行の難民登録）カード（移民法 1959/1963）を保持していたとしても、捕まれば罰金、収容、むち打ちの刑、そして強制送還の対象となる。また、彼（女）らは、就労機会や教育を認められておらず、安全で十分な医療サービスへのアクセスが難しくなっている。難民の多くは、（当初マレーシアは第三国定住までの）短期間の滞在だと想定していたものの、限られた第三国定住先を待つ中で、その滞在は何年間にも長引いている。

マレーシアに滞留している難民、庇護希望者に対する調査では、主に彼（女）らがどのような困難に直面しているのかに重点が置かれている。これらの課題は、おもに難民の権利を保護・支援する法的、行政的枠組みが欠如しているために顕著となっている。マレーシア政府は、難民条約にも難民議定書にも署名、承認、加入しておらず、またそれを行おうとする意図もない。UNHCR の存在にもかかわらず、マレーシア国内における難民、庇護希望者の立場はきわめて不安定であり、国連機関に登録、認定されていない庇護希望者は特に危険である。難民と庇護希望者は、過密なアパートで不衛生な生活を強いられている。

本報告書に掲載されているほとんどの写真は、難民によって撮影されたものである。マレーシアの調査チームは、写真によって自分たちの声を伝えてもらうという手法を用い、文字通りレンズ越しに自分たちの物語を語ってもらうというユニークな方法を難民コミュニティに提供した。

◆タイ：登録難民 89,253 人、難民申請者 13,357 人、無国籍者 506,197 人

出典：www.unchr.org、2012 年 1 月時点のデータ

『初めてバンコクに到着したとき、砂糖一袋は 12 パーツから 13 パーツだったのに、今では 25 パーツだ。調理油は 1 本 20 パーツだったのに、今は 40 パーツ。それなのに、支給される量は変わっていないんだ！』

(タイ在住のスリランカ難民)

タイは、アジア太平洋地域で最も多くの難民人口を抱える国のひとつである。また、旅行産業が非常に盛んであること、比較的ビザの取得が安易であることなどの理由から、タイの都市には世界中から難民が集まり生活している。UNHCR (2012b) によると、2012年8月時点で1,077人の難民と966人の庇護希望者がタイの都市部（主にバンコク）で生活をしている。国別では、難民件数としてはパキスタン、スリランカ、ソマリア、中国、ベトナム出身者が多いのに対し、タイ都市部に居住する庇護希望者グループはスリランカ、ベトナム、パキスタン出身者が多い（UNHCR 2012）。

タイは、難民地位認定や難民の諸権利を保護するための難民条約・難民議定書に署名しておらず、難民の地位と保護を明確に規定する国内法も行政的枠組みも存在しない。タイ王国政府は2007年に新憲法を発効させ、タイ国民に対して移動の自由や居住の自由、宗教の自由、司法権、教育の権利、公的医療サービスを受ける権利などの様々な自由と権利を定めたが、この憲法は難民と庇護希望者には拡張適用されていない。

難民と庇護希望者を含め、許可なしにタイに入国したタイ国民以外の者は不法外国人とみなされ、逮捕や収容、強制送還の対象となる。UNHCR タイ事務所に登録されている者はタイ政府によって「UNHCR の保護対象者」と認められ、他国に第三国定住するまでは、一時的滞在としてタイに滞在することが許可されている。

タイ・ビルマ国境の難民キャンプに滞在している難民に比べ、タイ都市部で生活している難民、庇護希望者への援助はほとんどない。UNHCR は、キャンプ難民に対しては食料やシェルター、その他の日用品を支給しているが、都市難民は UNHCR の提供するいくつかの基本的支援に依存せざるをえない状況である。タイ外務省は、都市難民は深刻な問題であり、「法体制が都市難民を認めず、彼（女）らを本質的には違法と見なしているために、法執行当局職員が彼（女）らを柔軟に扱える余地はほとんどない」としている（Human Rights Watch 2012:99）。

◆ネパール：登録難民 72,654 人、難民申請者 928 人、無国籍者 800,000 人

出典：www.unhcr.org、2012年1月時点のデータ

『この国には、教育を受けることができない難民の子どもたちがまだたくさんいる。このような子の親たちは低賃金者であり、そのために両親は共働きせざるをえず、年上の兄姉が小さい子どもたちの面倒をみているんだ。』

（ネパール在住の難民）

ネパールには、2012年間末の時点で61,760人の難民と約1,000人の庇護希望者がいて、その内43,920人がブータン出身者、15,000人がチベット出身者である。首都カトマンドゥに住む約300人の難民と庇護希望者の出身国は11ヶ国に渡る。台頭する超大国であるインドと中国、そして孤立した仏教王国ブータンの間に位置するネパールは、（その地政学的条件から、）国民人口における国内在留難民人口比が世界で最も高い国の一つとなっている。110,000人以上のブータン人難民が、UNHCR によってネパール国内に建設された難民キャンプにおいて19年以上も生活をしている。

2008年以降、アメリカをはじめとする他国への第三国定住が進められ、数万人のブータン人難民がネパールの難民キャンプを離れた（www.photovoice.org/bhutan より）。しかし、その第三国定住プロセスには約5年から7年の期間を要すると推定されている。約78,000人がすでに第三国定住を果たし、多くの難民がキャンプを離れられることを喜ばしく思っている。しかし、難民指導者の多くは、このような方法は難民の人道的ニーズにのみ言及しており、根本原因である政治的権利、公民権に言及をしていないと批判している。また、第三国定住は、ブータン政府が行う全人口の6分の1にも及ぶ大規模な民族浄化（エスニック・クレンジング）に対して恩赦を与えることに

なるとも批判している。

現在ネパールで生活をしている推定 25,000 人のチベット人難民の多くは、1959 年にチベットからの大量難民流入の後に建設された難民キャンプで生活をしている。その後 30 年間、ネパールはチベット人を迎え入れ、全てのチベット人に難民認定証を発行していた。しかし、1989 年にネパール政府はそれ以降のチベット難民の受入れを中止し、そして政府は 1998 年以降、何十年もネパールに居住してきた難民を親としてネパールで出生した子どもたちを含むチベット人に対し、難民認定証の発行を拒否している。認定証がないと、若い難民たちは運転免許証の取得や就労、銀行口座の開設が不可能になる。ネパールの学校に通うことも難しく、あるいは不可能になり、ネパールに滞在する法的権利を持たないために中国に送還される可能性もある。

4. Challenge / 課題

調査対象国において都市難民が生活する環境は、社会の陰である。難民の生存と生計手段は、剥奪され、否定されている。

(本調査の) 実施者は、都市難民が直面する多分野における懸念事項を特定した。それは、教育とヘルスケアへのアクセス、雇用機会の欠如、差別、不十分な住宅、搾取、犯罪、暴力、収容や強制送還の恐れなどである。このような様々な懸念の中でも特に、都市難民にとっての 2 つの優先的課題として浮上したのが、不十分な収入と安全性であった。

『毎日食料を調達する余裕はありません。毎晩マーケットに行って、捨てられている野菜を拾ってきます。子どもたちが稼いできた少しばかりのお金も、家賃に消えてしまいます。私はほとんど毎晩、空腹と絶望で泣きながら眠りにつきます。今では、もしずつとこんな人生を歩まなければならないのならば、死んだ方がましだと思っています。』

(インド在住のビルマ難民)

◆不十分な収入

財政状態に対する不安は、多くの国の難民に共通して見られる問題だ。十分な資金がないことで、日々の食料ニーズを満たせず、また身体的・精神的健康や教育へのアクセス、十分な住宅が得られないなどの否定的な影響が表れてくる。また、難民は庇護国において就労の権利がないため、危険を犯して不法に就労するか、UNHCR などの援助団体による支援に頼るしかない。

さらに、世界的な経済危機や拡張しすぎた予算、そして難民の多さから、UNHCR や他機関も難民への財政支援が困難になってきている。

◆生計

本調査対象国においては、難民と庇護希望者は就労が認められていない。

生計のための労働は合法的には不可能であり、仕事を得た人々は不法に働いていることになる。このことは、雇用者が難民、庇護希望者を搾取する方法としてよく利用される。

それにより、難民の脆弱性が悪化し、その脆弱性により、彼（女）らは法的（救済）措置や裁判へのアクセスが不可能な中で、当局や雇用主からの虐待や搾取を受けやすくなってしまう。

特に、女性、子ども、身体や健康に問題のある難民の脆弱性は、より深刻となる。難民は、資源の不足が彼（女）らの状況にどのような深刻な問題を与えていたかという懸念を報告してくれた。

◆子ども

不十分な収入は、時に子どもたちから教育を受ける機会を奪うことになる。基本的な学校道具を準備するための資金がない難民の家庭では、両親が働いている間に年上の子どもが年下の子どもの面倒を見たり、あるいは子どもの収入に頼っている家庭もある。多くの若者たちは、家族の暮らしをよりよくするために大学に進学したいという夢を語ってくれた。

◆女性

女性たちは、最低限の食料ニーズの維持や婦人科への適切なアクセスができないといった困難を経験してきた。女性たちは、子育てか、子どもたちのために就労するかの選択を迫られ、中には身体的、性的、精神的に搾取される仕事に就かざるをえないと感じている女性もいる。

◆健康

健康に関しては、資金やヘルスケアへのアクセスがないということが報告されている。健康のための栄養のある食料や病気のための治療薬を買えない、公的な医療施設では適切な治療が受けられない、私立施設での治療費を支払う金銭的余裕がないと難民は語る。また、不衛生な生活環境によって病気が長引いたり、ストレスが原因となり心身の健康が悪化したという報告もある。

◆安全

難民と庇護希望者が迫害から逃れ安全を求めてやってきた国においても、彼（女）らは様々なリスクと隣り合わせである。都市難民は、収容、本国送還、差別、犯罪、性暴力・ジェンダーに基づく暴力への不安を訴えている。

◆収容と本国送還

多くの都市難民や保護申請者は、庇護国で不法に就労し、常に収容や本国送還の可能性と隣り合わせになっている。インタビューを行った難民の中には、収容所に収容された経験がある人もいて、過密すぎる場所や子どもの収容、不適当なヘルスケアといったひどい収容所の環境を話してくれた。収容や本国送還への恐れは、難民に対する虐待と搾取を増長させている。

◆犯罪と差別

難民は、身体的特徴や容姿、言語、そして文化のため、差別や犯罪の対象になっている。しかし、法的地位が保証されていないため、法的保護を受けることや被害届を出すことができない。また彼（女）らは、強盗や万引きなどの犯罪への恐れも口にした。

◆性的暴力

未亡人や母子家庭の母親などの脆弱な立場の者を含む女性たちからは、性的暴力やジェンダーに基づく暴力について報告が出された。これらの暴力は、家庭または職場で、雇用者やコミュニティメンバーによって引き起こされている。

『時々、朝ご飯だけを食べて、それ以外は一日中空腹のまま過ごす日があるし、寝る前に水だけ飲むこともある。UNHCR が支給してくれる資金では、家賃も払えない。』

（インド在住のソマリア難民）

『私たちはもうこれ以上お金を借りたくない。もうこれまでに十分家族から貸してもらってきたからだ。しかも妻は、他人や自分の家族にさえ頼りたくないというタフな女性だから、今の状況にはとても苦しんでいるよ。』

（タイ在住のスリランカ難民）

『悲しいときや辛いとき、眠れないときはいつも、編み物をするの。心が落ち着くし、スカーフや帽子を作れば売ってお金にできるから。主人は外で仕事をしているのだけど、いつも警察に遭遇して、お金を払わなければならない。警察は、難民が働くのは禁止されていると言うけれど、論理的に考えて、仕事をしなかったらどうやって生きていけば良いのかしら？編み物は家でできるから、外に行く必要はないわ。だから、警察とかと万引きとか強盗とかを心配しなくていいの。』

（マレーシア在住のビルマ難民）

『建築家になるのが夢なんだ。でも大学に行くお金がなくて。いつか勉強して建築家になって、両親と妹を助けられるようになつたらいいな。』

(マレーシア在住のイラク難民)

『何で彼女ずっと動かないのかなって思って持ち上げてみたら、息をしていなかつたんだ！人生で初めて、死体を持ったよ！』

(タイの収容センターでの女性の死について語る、タイ在住の難民)

『みんな（アパートに一緒に住む、同じコミュニティ出身の男性たち）、私たちがお風呂からあがるとじっと見つめてくるの。とっても不愉快だし、泣いた時もあったわ。私は未亡人で、私よりもずっと若い男たちが私の身体をじろじろ見てくるの。何ができるのかって？何もできないわよ。』

(インド在住のロヒンギヤ難民)

『今滞在しているこの場所は、実は泥が流れ込む巨大な排水溝なの。雨が降ると、泥とプラスチックでできたこのテントは水で一杯になってしまう。私たち大人は外に出ることができないから、幼い子どもたちだけを外に出しているわ。この地域は一帯、日中はハエだらけで、夜は蚊にさされるの。多くの女性と子どもたちが病気がちで、マラリアや下痢などの病気によくなっているし、幼児は肺炎で苦しんでいるの。』

(インド在住のロヒンギヤ難民)

『よくドアをノックされるから、夜ゆっくり眠れないんです。』

(娘を心配する、レイプ被害を受けた未亡人のビルマ難民)

『たった今支給手当を受け取りました・・・。（それなのに、）警察が来て、身分証を提出しろと言われたので、国連の書類を見せました。でも、彼はその書類が何か知らないので逮捕すると言いました。そしてお金を持っているかと聞きました。収容されたくなつたし、自分を守るために、全ての支給手当を彼にあげました。』

(スリランカ難民)

5. Coping Strategies / 対処戦略

難民は、母国を離れる際や庇護を求める新たな国で直面する困難にさまざまな方法で立ち向かってきた、回復力のある存在である。多くの難民は、宗教や自分たちが発展させた社会的ネットワークを通じて安らぎと希望を見出したり、余暇活動を通じてしばしの休息を得たり、安全やつながり、楽しみのためにテクノロジーを用いたりしている。難民は難民コミュニティや祖国の家族、NGO や UNHCR からの支援に頼っている。

多くの難民が、宗教は自らに安らぎと慰めをもたらす不可欠の役割を担っていて、自分たち難民の回復力の主な源となっていると主張する。難民はモスクや教会、寺院などの宗教施設を頻繁に訪れる。宗教施設や宗教コミュニティは、難民にとって精神的支えやスピリチュアルな導きになるだけでなく、時に難民に対して経済的支援や食料、本などの物資支援を提供してくれる。宗教施設はまた、難民が社会ネットワークを発展させるチャネルでもある。

難民はこのような社会的ネットワークを通して、警察の摘発や不意な一斉摘発に対する早期警告システム、支援や雇用機会等を提供する NGO や他機関へのコンタクトのための画期的な方法として、互いに対処戦略を共有している。

難民はまた、読書や音楽鑑賞、ゲームなどの余暇活動によってしばしの休息を見出している。このような活動は、一人でだけでなく他の難民と一緒に楽しむこともでき、難民が直面する多くの苦しみから一時的に逃れ、安らぎを得られる手段として利用している。

情報技術は、家族や友人、コミュニティメンバーとのコミュニケーションを容易にするものであり、また難民にとっての慰めや休息の重要な源として、その重要性が強調できる。利用者たちは、パソコンや携帯電話によるインターネットを通じて愛する人と会話したり、(文章を) 読んだり、音楽を聴いたり、ゲームをしたりすることで、打ちのめされ困窮した日々の苦しみが癒されるのだと強調する。中には、フェイスブックを通じて庇護国内外にいる友人たちと自分の思いや問題を共有していると話す利用者もいる。

多くの難民は、難民としての困難を克服する助けとして、UNHCR や NGO からのサポートに頼っている。難民に対する NGO からの支援は、主に雇用や教育、研修制度、ヘルスケアへのアクセス、警察による逮捕やハラスマントを受けた際のサポート、個別相談といった形式でなされている。難民の中には、収入創出活動を通じた女性の自立のための機会や訓練といった機会を与えてもらったことに感謝の意を示す人もいる。

難民は、家族や友人からの支援に頻繁に頼ることになる。難民の中には、補助的な収入や経済的支援を、母国にいる家族や第三国定住した者から援助してもらう人もいる。難民は、同じ難民コミュニティに属する他の難民に精神的に、時には経済的に強く依存しており、そこで互いの苦労を分かち合い、期待や共同意識などを提供しあっている。

また、難民は、互いに戦略も共有している。新しい課題に対応するために、知識を得たり革新的な方法を見つけ出したりしているのだ。他のコミュニティでは、毎月メンバーがお金を出し合って集めておき、誰かが収容された際は、共済を使って「茶代」を出すことで釈放してもらう共済制度を開発した。それ以外のコミュニティでは、就労機会などの情報を共有している。

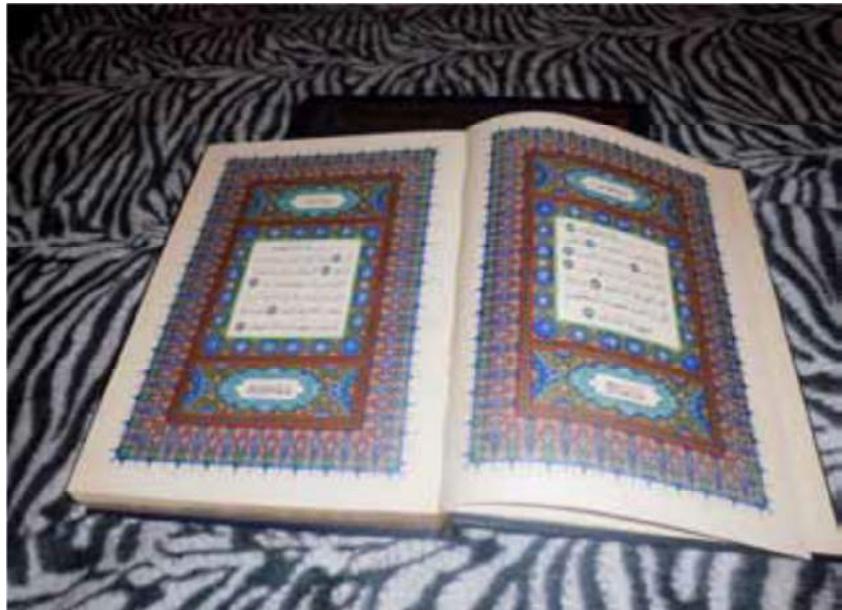
難民たちが持つ、直面する課題に対応するための革新的な戦略は数多く存在する。しかし、これらは、適法性対生存という倫理的なトワイライトゾーン(あいまいな領域)に落ちていってしまう。

受益者に危害を与えない (do no harm) という人道原則を守っていると、このような戦略は公表できなくなってしまう。

これらの対処戦略に関しては、少しでもリスクが軽減されるよう、対処戦略へのさらなる調査と理解を深めていくことが必要である。

『難民たちが持つ、直面する課題に対応するための革新的な戦略は数多く存在する。しかし、これらは、合法対生存という倫理的なトワイライトゾーン（あいまいな領域）に落ちていってしまう。危害を与えない（do no harm）という人道支援の原則を守っていると、このような戦略は公表できない。』

（APRRN）



『気分が落ち込んだ時や、神に近づきたいと思った時は、コーランを読んでいます。それが、私の抱える問題を忘れさせ、気分を落ち着かせてくれる一番の方法だからです。』

（マレーシア在住のイラク難民）



『難民の子どもたちが遊べる小さなスペースが道路わきにあります。ひっきりなしに車が走り、バイクもよく通る道で、フェンスもないで、子どもたちが交通事故にあう可能性が常にあります。でも、子どもたちは何も恐れません。子どもたちは雨の中でもゲームを楽しみ、ストレスから解放され、この国での自分たちの状態を忘れることができます。』

（ビルマ難民）



希望、夢、将来：

『日没を眺めているといつも、ここに住めているだけでとても幸せだと感じるんだ。』

(19歳のアフガン難民)



『教育は人権です。マレーシアには 18,000 人の難民の子どもがいます。その内、5,000 人だけが基本的な教育へのアクセスがあります。物資がない中で必死に勉強しようと頑張る子どもを見ると、いつも元気づけられます。物資がないことが教育を受けられない言い訳になってはいけないと思います。』

(マレーシア在住のアフガン難民)



『カレンニー民族には、一体化のために、Dee Khu と呼ばれる伝統的な祭りを毎年開きます。もち米が入った3つの袋が1つに束ねられているのが（写真で）見えますね。どのような状況に置かれていても、私たちは一丸となって助け合うのです。』
(カレンニー難民)



『(私の仲間の難民たち)は、私のご近所さんです。彼(女)らは特に、私が忙しい時に、私たちの子どもの面倒を見てくれたりと、いつも助けてくれます。私たちは全てを分かち合っています。食料から知識、そしてマレー語も教えてくれます。彼(女)らを見るとき、私自身を鏡で見ているかのように感じます。私だけがこのように生存のためにつらい仕事をこなしているわけではないんだと気づきます。彼(女)らは私の兄弟のようです。私たちは一人ではなく、常に一緒なのです。』

(マレーシア在住のビルマ出身カチン難民)



『私たちのチンコミュニティでは、Faiceu、The One Star そして Saihnam と呼ばれる新聞を発行しています。これらを毎週末に発行していて、世界の情勢やスポーツ、そして UNHCR のニュースを掲載しています。この男の子は（新聞を配り）、新聞コピー1枚ごとに手数料をもらっています。これらの新聞は、政府からの許可ではなく、政府機関から質疑を受ける可能性もあります。しかし、それは彼にとって全く心配なことではありません。彼は売ることを楽しんでおり、そしてお小遣いを稼ぎながら、人々にニュースを広めているのです。』



『この男の子の両親は、彼が5歳を過ぎているのに、学校に通わせることができません。私（難民カメラマン）は、彼に教育を受けた人のようにポーズを取ってもらいました。なぜなら、彼にそれがどのような気持ちであるか、知ってほしかったからです。この写真の中の、本、角帽、テープ、そしてメガネも、全部彼が作ったものです。彼はいつか学校に行けることを夢見ています。』



『夕方 4 時、彼（女）らはレストランでの仕事を開始します。5 時になつたら、全てがお客様に出せるようになっていなければなりません。右の男性はお米を炊いています。オレンジ色のシャツを来た男性はスープを作っています。彼（女）らは皆、私の近所に住んでいる人たちです。彼（女）らは全てにおいて私を助けてくれています。子守りをしてくれたり、ご飯を分けてくれたり、どのように生き延びるかを教えてくれます。彼（女）らを見ると、私は鏡を見ているような気になります。私だけがこのような変な仕事をしているのではないのだと。』



『彼には妻と生まれたばかりの赤ん坊がいます。だから彼には、家族を養う責任があるのです。彼は建設現場で働きながら、毎日の食事を得るためにリサイクル品の回収もしています。』

6. Sobering Reminders / 冷静な注意喚起

難民は回復力ある存在である。本報告書は、難民の主体性について理解しようとする試みであった。これまで、難民が直面している課題については詳細な語りがなされてきたが、一方で、難民や庇護希望者がそのような困難に対処するために使用してきた戦略の部分は、あまり反映されてこなかった。私たちは、本報告書において、難民や庇護希望者を危険にさらさない対処戦略のみを取り上げたことを繰り返し伝えたい。変化しつづける状況の中、難民が生計を立てて生存していくために用いている、適応可能で応答性のある対処戦略は、もっと数多く存在する。

保護に対しての要望は増え、保護領域（protection space）も拡大している中、難民、庇護希望者、強制移民を、現在よりもさらに脆弱な立場へと追い込むことを防ぐことができるユニークな対処戦略を、（支援者、調査側も）まずは考慮してみるべきである。

このパイロット調査は、難民の主体性を理解するためのさわりの作業にすぎない。しかし、本調査は、今後何を調査、理解、実行すべきなのかに対する展望を示してくれた。また、難民の視点を垣間見ることができ、難民の視点というレンズを通して我々がより効果的にアドボカシー活動を行うこともできるだろう。国家や他のステークホルダーへの勧告と提言は、難民自身の要求が含まれなければならず、難民の声が聞こえるようにすることが望ましい。しかし、難民と庇護希望者が声を発することは、時に彼（女）らの家族を危険に陥れてしまう可能性がある。そのため、市民社会は政府・ステークホルダーへのアドボカシー活動において、難民たちの声が変革へと繋がるように細心の注意を払った上で、彼（女）らの声に耳を傾け、社会へ届ける役割を果たす変革の担い手とならなければならない。

アジア太平洋難民の権利保護ネットワーク（APRRN）は、難民・強制移住者は自分の権利を主張する主体とならなければならないという理想を具体化している。そして、国や地域、国際的市民社会は、難民の声を代弁するのではなく、取りまとめて大きくしていく役割を担っている。

より多くの難民のニーズが達成されるべきである。

第2章

インドシナ難民の受け入れの経験: 社会統合の観点から

1. 問題設定と先行研究

(1) 問題設定：なぜインドシナ難民の受け入れの検証なのか？

本章は、我が国が 1978 年から 2005 年にかけて、継続的に受け入れてきたインドシナ難民について、その経験を振り返り、なおかつ現在日本に在住する彼らが、日本社会にどのように統合されているかという点を明らかにすることを目的とする。

本論に入る前に、なぜよりよい第三国定住の仕組み構築に向けて、インドシナ難民の受け入れの経緯を検証するのか、その意義を最初に確認したい。

① 日本の第三国定住策の現状

現在日本で受け入れている第三国定住による難民の詳細については、第 3 章で論じるが、ここでもインドシナ難民の受け入れ制度との共通点を述べる上で、簡単に概観しておきたい。

第三国定住とは、国連高等難民弁務官事務所（以下 UNHCR）が、難民問題の恒久的解決策として掲げている三つの方法のうちの一つである。そのほかの二つは、難民の母国へ帰還させること、もうひとつはキャンプなど一時的に庇護されている国への定住を促進させることとなっている。第三国定住は、このどちらも難しい場合、それ以外の第三国へ定住させるという方法のことである。世界中でアメリカやオーストラリア、カナダといった伝統的移民国家、スウェーデン、ノルウェー、イギリスといった欧州の各国など、22ヶ国で実施されている。

我が国は 2010 年からパイロット事業として、受け入れを開始した。アジア諸国では初めての試みとなる。2010 年から数えて、第四陣までが我が国に到着しており、第一陣、第二陣の 9 家族 45 人がすでに各地で定住を始めている。第四陣が現在集中研修を受けている最中（2014 年 1 月現在）である。

第三国定住の受け入れにかかる手順は、キャンプから定住先までの一連の流れとなる。最初に日本の担当部署の職員が、難民キャンプに出向いて、日本への入国希望者に対しての面接を行う。いわゆるスクリーニングである。ここで日本側の担当職員が、日本行きの動機や、自立・定住の意思や健康状態のチェックなども行う。難民キャンプで日本行きが決まれば、キャンプ内で出発前研修も行われる。その後、来日ということになる。来日の時点で、彼らには出入国管理および難民認定法（以下入管法）によって定められた「定住者」という在留資格を取得する。その後、日本での集中研修が行われることになる。集中研修には、日本語の研修が 527 時間と、生活習慣についてのいわゆる「適応指導」が含まれることになる。その後、受け入れの地方自治体に移動し、そこで就職、定住という運びになる。

実は、①キャンプで面接・出発前研修、②来日、③集中研修、④地方定住という受け入れ方法は、1970 年代後半から受け入れたインドシナ難民のときの方法を踏襲しているのである。確かに UNHCR が各国に求めて、第三国定住という制度で、現在日本や各国が実施している枠組みと、インドシナ難民の受け入れは異なる枠組みのものである。ただしその内実を考えたとき、母国への帰還でも、一時庇護国での定住でもなかった、第三国に難民を定住させるという、インドシナ難民に対して世界各国でとられた動きは、第三国定住の先駆けと考えうるものであり、第三国定住を日本が実施する上で、既存の方法を踏襲するというのは当然のことかもしれない。受け入れの方法がほぼ同一であるということを考えれば、現在の第三国定住の家族が抱える課題や見通しを考察する上で、インドシナ難民が日本にどのように定住してきたかということを振り返ることは、大きな示唆を与えることになるはずだ。

② インドシナ難民の受入れからの示唆

第三国定住制度にともなう様々な課題を具体的に解決していくとするにあたって参考できるのが、インドシナ難民の経験であろうと思われる。第三国定住の枠組みで来日した難民と同様、難民キャンプに逃れて生活手段を奪われたインドシナ難民が、来日後に第三国定住の難民と同様に集中研修を受けたあと、どのように日本で就労し、日本語を習得していきながら、地域社会に根付いて行ったのか。インドシナ難民が日本に定住していく上で、どこに困難さを見つけ、それをどのように解決して行った／解決できなかったのか。困難さの原因はどのようなところにあったと思われるのか。あるいは、うまく就労し日本語を習得していけたとしたならば、その要因はどのようなところにあったのか。その一端が明らかになれば、それは新たな枠組み作りの大きなヒントになるはずだ。

以上のような問題意識から、本章ではインドシナ難民の受入れの枠組みを振り返り、現状のインドシナ難民の定住状況について調査を実施、以下でその結果を報告する。

(2) 分析枠組み：社会統合モデル

① 社会統合とは何か

本章では、インドシナ難民の定住状況について、彼らの社会統合が進展しているかどうかという点に着目して分析を行った。そこでまず、この項では社会統合とはどのような概念なのかを整理する。

社会統合とは、社会学あるいは倫理学の用語として用いられる場合が多い。特に社会的な安定を示すような状態を指す言葉として、利用されている場合が多い。『現代倫理学辞典』で「社会統合」という言葉を調べると、「ある社会システムを構成する要素の間に、秩序だった関係があり、その社会システムが一つの全体を形成している状態を『社会統合』という」（大澤、2006）とある。あるいは『社会学小事典』を見れば、「社会システムの構成要素（行為やコミュニケーション）の間に、あるいは部分システムの間に秩序だった関係があつて、システムが单一の全体を形成していると見なしうる状態。社会統合の反対の極と見なされるのは、システムがその内部に深刻な紛争を抱えていたり、アノミーに陥っていて、統一的な秩序を形成しえない状態である」（1997）とある。

また、異なる国民国家間の「統合」という壮大な実験を試みているヨーロッパ連合では、社会統合の要素をいくつか挙げ、次のように定義している。「ある社会システムのような全体を構成するそれぞれのパートの間に、安定した関係があること。またその社会システムのような全体は、境界によってそのほかのシステムと区別されている」、「社会学において、統合とは、ある社会システム内において、安定的で協調的な関係が構築されている状態を指す」、「あるいは社会統合とは、社会システム内部の関係を強化したり、そのシステムや制度に新しいアクターやグループを導入するような過程を指す場合もある」（2006）。そしてこれが異なる国家から来た移民を語る文脈で利用される場合、「移民の統合とは主に、この過程を指し、この過程が成功していれば、社会が統合していると考えられる」としている（2006）。

このようにしてみると、移民の社会統合とは、受入れ国とは異なる背景を持つ国からのやつてきた人々が、受入れ社会の社会的統一、あるいは秩序を壊さないよう生活していくその過程のことと考えることができるだろう。受入れ社会の調和を乱さないようにするために、必要不可欠との認識がある。

それでは、実際移民がどのような状態になれば、社会に統合されたといえるのだろうか。先のヨーロッパ財團は、「受入れ社会において、移民を中心的な制度、関係、地位などに受け入れ、包摂すること」と定義している（2006）。移民が社会統合されるには、受入れ社会の中心的な制度の中

に受け入れること、いわゆる社会の主流に移民が入っていくかどうかということを考えることができるだろう。

② 社会統合をいかにして測るのか？英國務省 10 の指標

確かにこのヨーロッパ財團の「受入れ社会において、移民を中心的な制度、関係、地位などに受け入れ、包摂すること」という定義は、受入れ社会側の制度的な整備の必要性を指摘しており、移民の「社会統合」にあたって、抜きには語れないものであろう。

ただ同時に、ホスト社会に移動してきた個々の移民が、その社会の中で中心的な制度に入っていくには、移民の側にも、ある一定の資源が必要である。また移民がどのような状態になったときに、社会に統合されたといえるのか、目安のようなものが必要である。

特に、難民の受入れが「成功しているかどうか」を問うとき、何をもって「成功」というのか、何をもって移民が「社会に統合された」といえるのかを明確にしなければならないだろう。

そこで、本報告書においては、英国内務省（Home Office）が 2004 年に発表した「社会統合の指標」という報告書で記載されている、統合の 10 の指標を参照した。この報告書が発表された 2004 年から、英国も第三国定住プログラムを開始しており、「社会統合」を指標化する必要性に迫られていたと考えることもできる。この 10 の指標は、各国で発表された社会統合に関する論文 3,000 点を分析し、その中から抽出されたものだという。

その 10 の指標とは、次の点が含まれる。就労、住居、教育、健康、社会的橋渡し、社会的きずな、社会的むすびつき、言語的文化的知識、安心・安全、権利・市民権である。この 10 の項目を、それぞれ社会統合がどの程度進んでいるのかを図るために指標として採用している。このうち、「就労、住居、教育、健康」の 4 項目は統合の道具・手段であり統合の過程で不可欠な要素、「社会的橋渡し、社会的きずな、社会的むすびつき」の 3 項目は、統合の過程における人間関係の重要性を示す要素、「言語的文化的知識、安心・安全」の 2 項目は統合過程の円滑化する鍵となる要素、「権利・市民権」を統合過程に関する期待や義務が構築される統合の基盤として分類している。

最初の 4 項目について、この報告書では「この分野での成功は、よりより統合の成果を示すだけでなく、さらに幅広い統合の過程をサポートすることになる」とし、統合が成功しているのかどうかを示し、なおかつこの 4 分野での成功が、他のエリアでの成功の基盤となる可能性を示している。

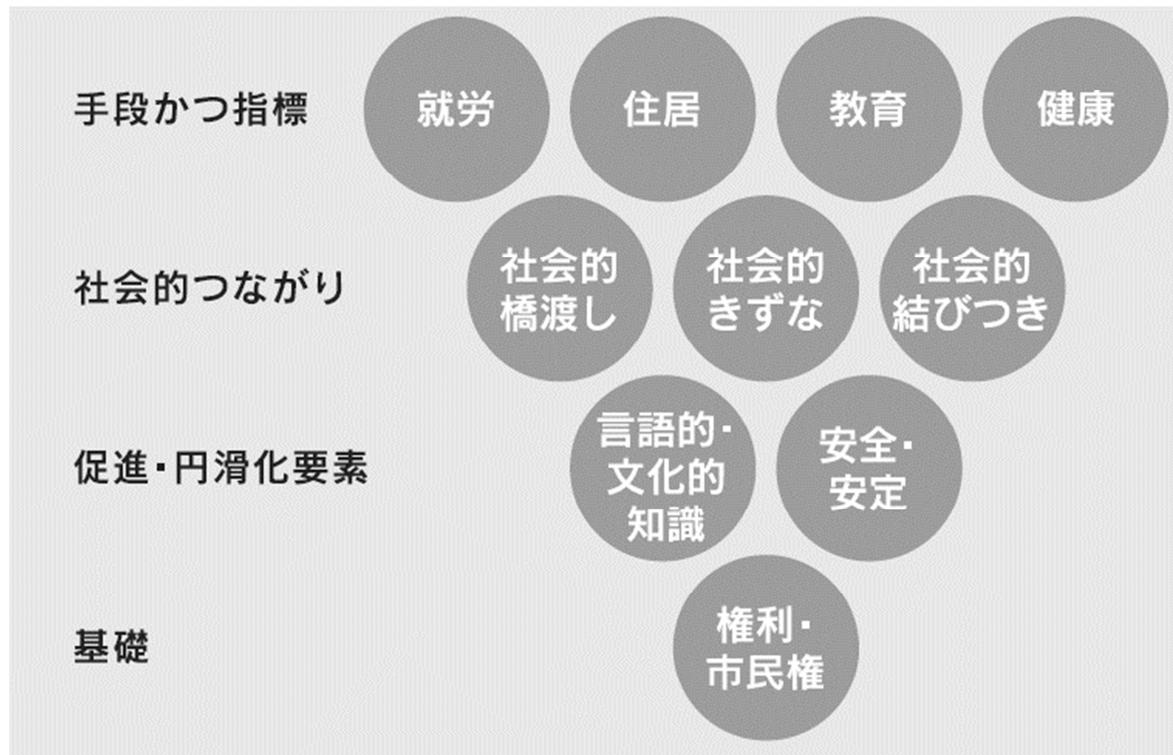
また、「社会的橋渡し、社会的きずな、社会的むすびつき」は、それぞれの用語が似通っているために混乱を招きやすいが、「社会的橋渡し」は同じ文化的背景を持ったコミュニティではない、よそのコミュニティとのつながりを指し、「社会的きずな」は同じ文化的背景を持ったコミュニティのメンバーとのつながりを指す。また、「社会的むすびつき」はこれ以外の制度的（例えば地方自治体など）なものとのつながりを指している。本章のアンケートでは、「社会的橋渡し」については、「出身国以外の友人の有無」として回答してもらい、「社会的きずな」は「出身国の友人の有無」として回答してもらった。

「言語的文化的知識」には当然のことながら、ホスト社会の言語の能力が含まれ、それ以外には、国や地方での手続き、習慣などに対する理解が含まれている。「安心・安全」には人種的、民族的差別にあわないことや、犯罪に対する心配がないことなどが含まれている。

そして最後が、権利・市民権である。報告書では、難民ではない人たちの難民に対する態度や、あるいは難民の統合に対する態度は、この権利や何ができるかという概念に基づいているとしている。このため、この「権利・市民権」が統合を分析する上で重要であるとする。

図表 2-1 は、この指標 10 項目と、それぞれがどのような状況を表すものなのかを示した図表であり、この報告書に具体的に示されている図表である。

図表 2-1：社会統合の指標 10 項目



出典：UK Home Office Report (2004) *Indicators of Integration, Final Report* より抜粋・仮訳。

今回、インドシナ難民の定住状況を分析するにあたり、その枠組みとして、この指標を参照にした。「就労、住居、教育、健康、社会的橋渡し、社会的きずな、社会的むすびつき、言語的文化的知識、安心・安全、権利・市民権」の 10 項目のうち、健康、安心・安全以外の 8 項目について関連する調査表を作成し、それぞれの状況が、それぞれの要因とどのように関連しあっているかを分析するよう試みた。

また、除外した 2 項目も、アンケート調査には含まれないが、インタビュー調査でのインタビュイーの語りの中からは、いくつか関連する言葉が出てきたので、最初に付記しておきたい。

(3) 本章の目的と意義

以上、述べてきたことを踏まえ、本章の目的と意義は次のようにまとめられるだろう。第一点目は、日本が実際に過去に経験してきたインドシナ難民の受け入れ制度を振り返り、実際にすでに「可能」であった仕組みのあり方を検証する。第二点目は、インドシナ難民の社会統合の現状を、英国内務省の「社会統合の 10 の指標」をアレンジした項目を分析枠組みとし、社会統合の現状がどのような要因の結果として現れているのかを考察する。そして第三点目は、こうした調査結果から、第三国定住制度全体の仕組みをより向上させるために、必要と思われる要素を特定し、政策提言の一助となるような具体的な事例を示すことである。

2. インドシナ難民の受入れの経緯

(1) 受入れ概要

① インドシナ難民の定義とその背景となる国際状況

「インドシナ難民」とは、1975年年のベトナム戦争終結以降、インドシナ半島の旧フランス領インドシナのベトナム、ラオス、カンボジア3ヶ国の共産政権樹立とその後の政治的混乱を逃れて、母国を脱出した人たちの総称である。

本来、難民と認定されるには、1951年に誕生した難民条約にある「難民の定義」に基づき、庇護を求められた国がこの条約の定義に照らして、難民かどうかを決定する。しかし、当時ベトナム、ラオス、カンボジアの3ヶ国から逃げ出した人たちに対しては、こうした審査を経なくても、一律「インドシナ難民」として難民の扱いになった。この場合のインドシナ難民には、ボートなど公海上で救出され、難民キャンプに輸送された人たち、あるいはその船籍が本国に連れて行った人たち（その多くはベトナムからの難民）、陸路徒歩で脱出しキャンプに滞在していた人たち（その多くはラオスやカンボジアからの難民）以外にも、インドシナ3ヶ国の政変により、当時留学先にいた学生が本国に帰れなくなったケース（元留学生）もインドシナ難民に含まれる。またベトナム難民に限って言えば、すでに難民として第三国に定住していた家族を持つ人たちも、インドシナ難民として扱われることになった。ベトナムに残された家族が、命の危険を冒してボートで脱出を試みることを防ぐため、ベトナム政府とUNHCRとの覚書により実施された合法出国計画(Ordinary Departure Programme, ODP)に基づくものである。

インドシナ難民は、上述のように、ボートで脱出するか、陸路隣国に逃げ出すかしていた。結果、この3ヶ国の周辺地域、ラオスやカンボジアから何万人という難民が押し寄せたタイをはじめ、ベトナムからのボート・ピープルがたどり着いたインドネシアやフィリピン、マレーシア、香港などにUNHCRは、難民キャンプを設置した。しかし当然、こうしたキャンプが設置された国々の政府はそれをよしとせず、ベトナム戦争の当事者であったアメリカをはじめ、先進国に対して、難民の受入れを要請した。その結果、アメリカには現在に至るまでに約115万人が移住、オーストラリアに10万人、カナダと旧宗守国（フランス）に7万人、そのほかノルウェーやデンマークなどにも、インドシナ難民が移り住むことになった（野津、2007）。

② 日本の受入れ決定

こうした国際的な動向に、日本も決して無縁ではいられなくなった。1975年5月、日本へ向かう予定だった船がボート・ピープルを救出し、日本に来日するという事態が起きた。しかし、当時の日本には、合法的に外国人を上陸、定住させる法律が存在しなかった。

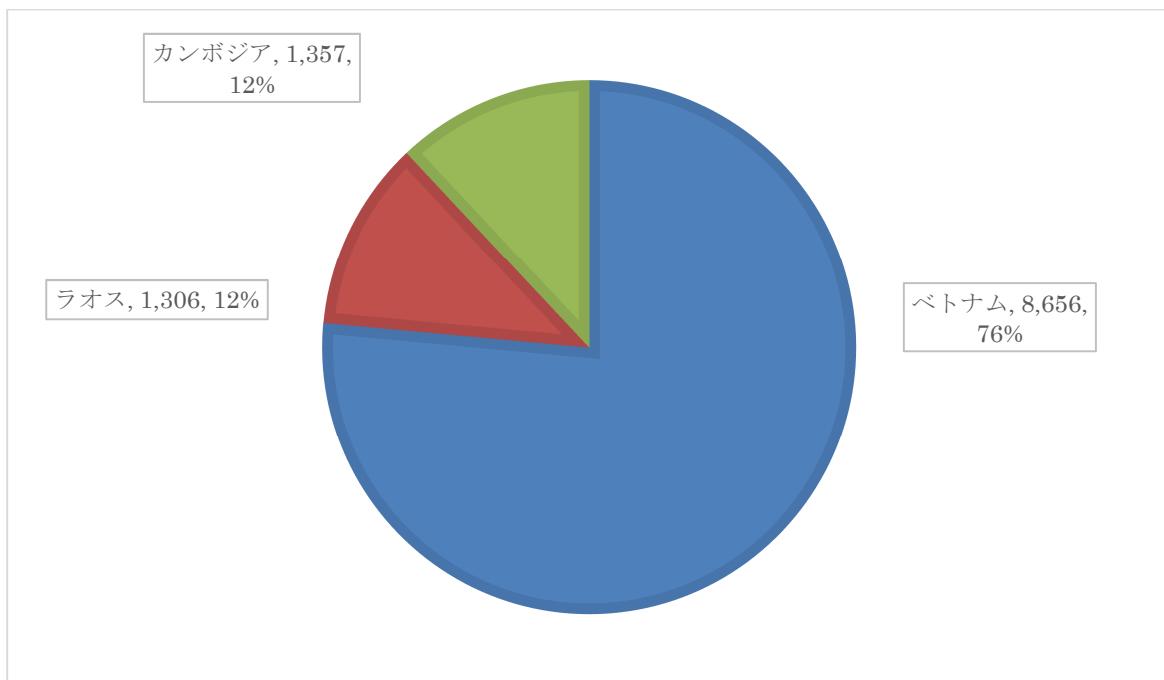
そこで苦肉の策をとらざるを得なかった。一時的に上陸は許可するものの、その後その人を難民として受け入れてくれる国を、UNHCRが保証している人に限って上陸させるというものだった。その結果、1975年から1977年の2年間に、45隻の船で2,000人を超すボート・ピープルが到着したにもかかわらず（外務省ホームページ）、アメリカなどの定住先が決まるまでの15日か30日間の上陸許可しか彼らに与えなかった。

上陸を許可された彼らに対し、滞在場所を提供したのは、政府ではなく民間の組織だった。多くは宗教系の団体で、教会内の施設を住居に提供したり、敷地を提供したり、運営を行ったりした。アメリカなどの定住先が決まるまで、といいつつも、その後の定住先が決まらず、日本からの定住許可も下りず、長期滞在せざるを得ない人も存在し、就労するケースや子どもを小学校に通わせるようなケースも出てきた。当然運営は困難を極めたと言われる。

この動きは当然、海外からの大きな批判を浴びることになる。当時日本は高度経済成長後であり、すでに世界第二位の経済大国になっていた。「国際的な役割」を果たすことを強く求められていたのだ。UNHCR からの要請もあり、1978年にベトナム難民の「定住」がはじめて閣議により了解されることになる。また、その後、定住を許可する対象もベトナム難民だけでなく、ラオス難民、カンボジア難民を含む、いわゆる「インドシナ難民」と広がっていった。

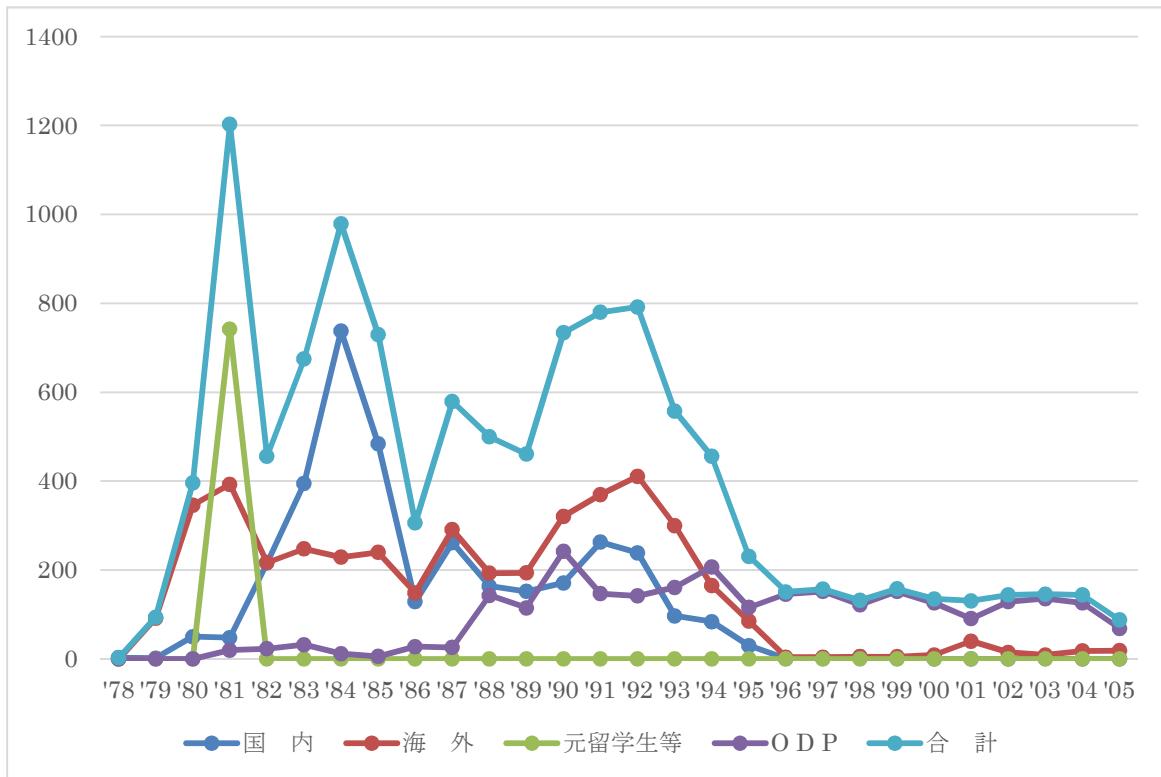
インドシナ難民の受入れは、1978年に始まり、2005年に受入れを終了した。この間、インドシナ難民として日本政府に認められ、日本に定住を許可された人の総数は11,319人である。内訳は、ベトナム出身者が8,656人で全体の約4分の3を占め、ラオス出身者が1,306人、カンボジア出身者が1,357人で、その残り4分の1をほぼ半数ずつ占めている（図表2-2）。また、年毎に認定者数の推移を表したグラフが、図表2-3である。

図表2-2：インドシナ難民の国別内訳



出典：難民事業本部ホームページ（<http://www.rhq.gr.jp/japanese/know/ukeire.htm>）より筆者作成

図表 2-3：インドシナ難民認定数の推移



出典：難民事業本部ホームページ（<http://www.rhq.gr.jp/japanese/know/ukeire.htm>）より筆者作成

図表 2-3 からも明らかのように、もっとも認定数が多かった年は 1981 年で約 1,200 人が認定されているが、この年は、もと留学生で本国に戻れない人たちに対する認定が 800 人弱と多かった年である。また、この年は海外のキャンプで認定された人も多かった。その次に多かったのは、1984 年だが、この年は国内の一時庇護施設（詳細は後述）にいた人たちに対しての認定が多かった。また数は多くないが、1995 年以降は、海外の難民キャンプや国内の一時庇護施設にいた人たちに対しての許可はほぼなくなり、代わりに 1987 年以降増えてきた ODP の人たちに対しての許可のみとなっている。

また、定住を許可された人のうち、本国へ帰還した人や、そのほか更に他国への再移住をした人を除いた、9,861 人が日本に定住をしていると考えられており、さらに国籍を取得したのは、累計で全体の約 1 割の 1,318 人である（難民事業本部ホームページより）。また、次節で述べるセンターでの受け入れ方式とも関連するが、彼らがもっとも多く定住しているのは、神奈川県の 3,571 人であり、ついで兵庫県の 1,574 人、埼玉県の 1,206 人となっている（図表 2-4 参照）

図表 2-4：インドシナ難民の各県における在住状況

都道府県	居住数	都道府県	居住数	都道府県	居住数
北海道	3	福井	2	広島	66
青森	1	山梨	46	山口	6
岩手	1	長野	3	愛媛	8
宮城	8	静岡	477	福岡	12
山形	1	愛知	63	長崎	26
福島	19	三重	19	熊本	3
茨城	94	滋賀	59	大分	1
栃木	198	京都	11	佐賀	1
群馬	528	大阪	486	宮崎	20
埼玉	1,206	兵庫	1,574	鹿児島	1
千葉	317	奈良	14	沖縄	4
東京	962	和歌山	13		
神奈川	3,571	鳥取	1		
新潟	25	岡山	11	全国合計	9,861

出典：難民事業本部ホームページ（<http://www.rhq.gr.jp/japanese/know/ukeire.htm>）より

（2）インドシナ難民受入れの仕組み

① 受入れ施設

1975 年に最初のボート・ピープルが到着した時、日本には彼らを滞在させる施設も、法律も存在していなかった。そのため、定住許可の閣議決定がなされるまでは、受入れ施設の提供を民間団体が行っていたことは述べた。

その後、定住許可の閣議決定が 1978 年になされると、その翌年の 1979 年に難民の受入れや施設の運営等、インドシナ難民に関わる事業を実施する団体として、「アジア福祉財団難民事業本部」が設立されることになる。同じく 1979 年 12 月、兵庫県姫路市の教会関連の敷地に、日本への定住を希望する難民の滞在施設として「姫路定住促進センター」が設立され、そのさらに翌年の 1980 年 2 月には、神奈川県大和市に、これもやはり教会関連の施設の跡地に「大和定住促進センター」が設立された。

これらの施設は、ボートで日本に到着してしまった人の施設というよりは、難民キャンプ等すでに日本行きと日本への定住を希望した人の施設であり、後述するが、ここで日本語などの研修が行われることになる。

一方、ボート・ピープルとして日本に到着した人に対しては、1982 年長崎県大村市に難民一時レセプションセンターが設立され、ここで健康診断や定住先の希望などのための面談を受けることになった。彼らの中には、日本への定住を希望しない人もおり、アメリカやカナダへの出国が決まった人などもいた。ここで面談を受け、日本への定住を希望した人は姫路定住促進センターへ、そうでない人は、1983 年に設立された東京都品川区の国際救援センターへ移ることになっていた。

また出身国別の配慮もなされていた。姫路定住促進センターは 1981 年より主にベトナム人を入

所させた。一方、大和の定住促進センターではベトナム、ラオス、カンボジアの3ヶ国出身者を入所させるという棲み分けがあった。この区分は、兵庫県にベトナム難民が多く、カンボジアとラオス難民はほぼ神奈川県に在住しているという現在のインドシナ難民の定住地域の状況と重なっている。

② 難民キャンプなどでの面談

先の述べたように、インドシナ難民として日本に入国が認められた人のパターンとしては、1) 海外の難民キャンプにいた人、2) 日本の一時滞在施設（大村センターやそのほか民間の団体）にいた人、3) 元留学生、4) 家族の呼び寄せ（難民事業本部ホームページ、法務省）である。このうち、もっとも多いのが海外の難民キャンプにいた人で、ついで日本の一時滞在施設にいた人である。このうち元留学生を除いたすべての人たちに対して、日本の政府関係者とインドシナ難民の受け入れ事業を実施していた難民事業本部の職員が、キャンプや本国に出向き、面談調査を実施し、難民の個別の事情を聞き取りし、日本行の希望などを確認する作業を行っていた。難民キャンプでの面談の場合、日本行きが決まると、正式に日本へ向けての出国の準備が行われることになった。

日本への定住が決まった難民には、タイ国内の難民キャンプにおいて出国前に日本語の研修も用意されていた。

③ 定住促進センターでの集中研修

難民キャンプから来日した人、日本国内の一時滞在施設で日本への定住を希望した人、そして呼び寄せ家族として来日した人は、すべて姫路か大和の定住促進センターに入所し、ここに宿泊しながら日本語研修と生活適応研修を受けた。いわば合宿形式での研修を受けていた。期間は6ヶ月で、日本語教育を4ヶ月（572時間）、生活適応のための研修が2ヶ月行われる研修である。受け入れは年2回おこなわれていた。4月から9月までが上半期、10月から3月までが下半期で、各半期ごとに新しい研修生が入所するというプログラムだった。

この研修を受けている間は、就労をすることはできないが、一人当たり一日1,000円程度の手当が出ており、またセンター内の宿泊施設と研修施設があったため、特に経費はかからず、三食食堂で提供されていた。病気の際も医療費は無料で提供された。

各センターには、日本語教員のほかに生活相談員が配置されており、生活に関する相談は隨時相談員が受けていた。難民事業本部がセンターごとに相談員を採用し、人員を配置していた。

④ 地域での就労と定住後のケア

6ヶ月でセンターを退所した後は、自活しなくてはならないので、就職希望者に対しては、センターが職業の斡旋もしていた。大和の定住センターについては、職業相談に特化した相談員も配置されており、雇用の促進については厚生省（当時）とのつながりで実施されていた。ハローワークで外国人の雇用経験のある事業者を中心に、採用先を発掘するという作業を行っていたという。

当時は、バブル経済に向かう経済の上向きな時期だったことに併せ、各定住促進センターが比較的大きな地方の工業都市に存在していたため、多くのセンター修了生たちは、センターの周辺で就労先を見つけることになる。大和であれば、自動車工場や電子部品産業の工場と、その下請け、孫請けの会社、姫路であれば、近隣の神戸尼崎周辺の製造業の工場などで就労していくことになった。

当然、住居もその周辺に構えることになる。難民事業本部の報告書でも指摘があるように、神奈川県がインドシナ難民に対しての入居条件を緩和したことにより、大和の定住センターの修了生の多くは、県営住宅に住まいを見つけることになる。また、兵庫県でも県営住宅や雇用促進住宅などの団地などに多くのセンター修了生が住まいを見つけ、センター周辺で、生活を開始することにな

った。

またセンター周辺でそのまま生活を継続することになり、困ったときには「センターに戻って聞いてみる」という仕組みが出来上がっていた。実際センター職員は、センターの修了生に対しても、生活相談や就労問題についてや再就職についての相談などの職業相談、地域での日本語ボランティア教室の紹介や、エスニック・コミュニティの支援なども行っており、受入れ地域で「研修→就労・居住→相談」のすべてが受けられるという仕組みが整っていた。

姫路定住促進センターは 1996 年に、大和定住促進センターは 1998 年に、それぞれ閉所し、その後 2005 年まで続いたインドシナ難民に対する研修は、すべて東京都の国際救援センターで行われることになった。しかしそれ以降も、生活相談員が地域で独自に活動を続け、難民の相談にあたっているのが現状である。

⑤ 難民コミュニティと地域の NGO について

これまで見てきたように、インドシナ難民の受入れは、相当手厚く支援がなされてきたということができる。国の制度が整ってからは、特に体系的な支援の仕組みが提供されている。

しかし、センターを退所した後のサポートは、地域の相談員といえども、そのすべてが抱えられるわけではなく、難民の中から動きがでて、自助組織が形成され、コミュニティが果たした役割も大きかった。またこうしたエスニックグループを難民事業本部が助成もしていた。

ベトナム、ラオス、カンボジアのそれぞれの国の出身者による団体が複数できている。特に、人數の多かったベトナム人の団体は、兵庫にも神奈川にもそのほかの集住地区にもあり、全国的な規模のものとしては、「日本在住ベトナム人カトリック共同体」、それぞれの地域には「かながわベトナム親善協会」や「八尾ベトナム人会」といった団体が、母国から来た同胞の支援にあたった。またラオスの人も、カンボジアの人も、それぞれ「在日本ラオス協会」、「在日本ラオス文化センター」や「在日カンボジア人調整委員会」、「在日カンボジアコミュニティ」などの組織を作り、生活相談や通訳サポートなどを提供してきた。

また、ベトナム難民の中にはクリスチヤンも相当数いて、特に教会を中心としたコミュニティも、彼らを大きく支援していた。神奈川県では藤沢と大和のカトリック教会が、月に数回ベトナム語のミサを実施し、そこでグループができていた。また、兵庫県では神戸市の鷹取教会で行われるミサに、毎週ベトナム人が多数集まり、ここでの集まりをきっかけに、日本語教室や母語教室などの NGO 活動が開始されることに発展していった。また、静岡県浜松市でも静岡のベトナム人協会が教会の中に設置され、やはりここでも日本語教室が行われている。

こうした各国の難民コミュニティの中には、日本の支援団体と連携関係をつくり活動をする場合も多い。さらに難民に特化していない NGO などの団体と、個別の問題で連携を取り合うこともあり、さぼうと 21 のような奨学金を提供する団体、多文化まちづくり工房のような日本語教室と生活相談を提供する団体、NGO ベトナム in KOBE のように、日本の団体との連携を強くしながら独自の運営をする団体など、さまざまな活動がある。

3. インドシナ難民調査

(1) 調査概要

インドシナ難民が日本社会にいかに定住したのかについて、このプロジェクトでは社会統合の観点から調査を実施した。今回の調査は、量的データと個別データを併せて収集するよう設計した。インドシナ難民の来日後の移住過程の全体像を俯瞰的に捉えつつ、詳細なライフコースを個別の聞き取りから解明するためである。実際に、本調査は 2012 年夏に調査項目検討会を実施した後、二種類の社会調査を実施した。ひとつは調査票を配布して記入してもらい、全体的な特徴を量的につかもうとした質問紙調査であり、もうひとつは、質問紙調査の実施に併せて個別の聞き取りを依頼し、承諾してもらった対象者に後日に実施したインタビュー調査である。質問紙調査とインタビュー調査は、2012 年夏以降から 2013 年春にかけて実施した。

質問紙調査では、仕事や日本語、同胞や日本人とのネットワーク、在留資格などに関する項目を聞き取った。まず質問紙調査はインドシナ難民が集まる集住地区でアンケートを配布し、その場で記入・回収する方法を採用した。調査は神奈川県、静岡県、大阪府、兵庫県などを中心に実施した。回収した調査票を検討し、最終的に 222 票の調査票を回収した。インタビュー調査は、質問紙でたずねた項目を掘り下げて聞くために実施した。インタビュー調査は、集住地区などに調査員が出向いて聞き取りを実施したり、調査員が待機する集合場所まで対象者に出向いてもらって、聞き取りを実施したりした。1 人あたり 1 時間前後の聞き取りを実施し、合計 34 人の調査票を回収した。

今回の調査は、ランダムサンプリングのような手法を用いたものではなく、関係者のネットワークを通じて調査票の配布及び収集を行った。複数の関係者を介したり、調査地を分散させたりなどして、対象者が過度に偏らないように工夫して実施した。

分析に入る前に、調査の概要を記述しておこう。まず対象者には、ベトナム・ラオス・カンボジア系難民が対象者に含まれている。成年時に来日した難民一世だけではなく、幼少期に来日した難民 1.5 世および日本で生まれた難民二世も含まれる。移住経験が異なることをふまえて、調査結果は、難民一世と難民 1.5 世および二世（以下、併せて表現する際には難民子弟とする）にわけてまとめる。難民一世については、①仕事、②日本語習得、③同国人のコミュニティと日本人との接点、④日本人とのつながり、⑤日本国籍、⑥日本での苦労やよかつたことなどの回答を中心にまとめた。難民子弟については、①教育と日本人とのつながり、②日本国籍、③進路に関する項目を中心にはまとめた。

以下では、まずデータを量的に集計して、対象者の全体的な特徴を押さえる。そして、個別の移住経験について、インタビュー調査をもとにみていきたい。

(2) 調査結果

① 量的データからみるインドシナ難民の社会統合

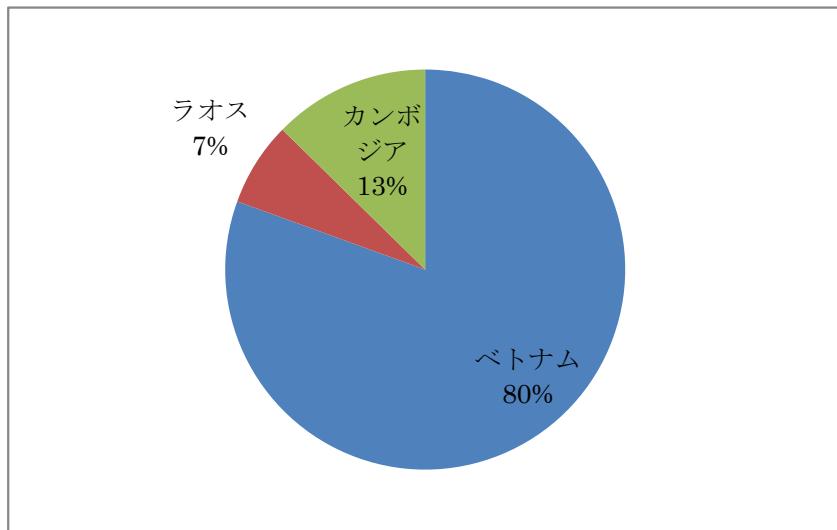
調査項目は、先述の通り、英国内務省のインテグレーションの指標を参考に、個人の属性の他、就労状況、居住形態、教育の有無、日本語力、ホスト社会との関係（友人等）などが含まれている。

以下では、アンケートの単純集計の結果と、インテグレーションの指標を参考に抽出した項目間の関係を明らかにすることを目的としたクロス集計の結果を提示したい。まずアンケートの単純集計の結果は以下の通りである。

(i) 単純集計

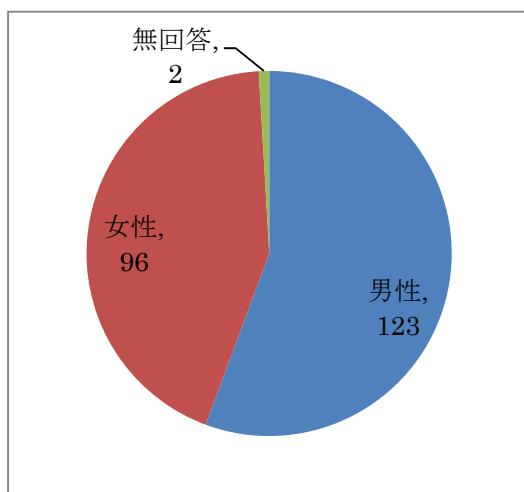
まず回答者の出身国の内訳からである。ベトナム人 178 人、カンボジア人 28 人、ラオス人 15 人となっている（図表 2-5 参照）。日本のインドシナ難民は、ベトナム人が約 75% で残りの 12% ずつがラオスとカンボジアで占められているので、おおむね日本に在住するインドシナ難民の割合と同様の割合で回答者が得られたと考えている。

図表 2-5：アンケート回答者の国別内訳

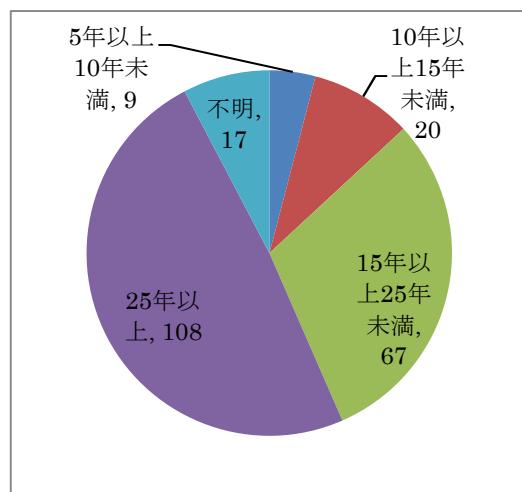


性別は、男性 123 人、女性 96 人で、ほぼ 6:4 の割合である（図表 2-6）。滞日年数は、25 年以上という人が圧倒的に多く 108 人、ついで 15 年以上 25 年未満という人が 67 人、10 年以上 15 年未満という人が 20 人、5 年以上 10 年未満という人が 9 人と、すでに日本に長年住んでいる人が多いアンケートとなった（図表 2-7）。

図表 2-6：アンケート回答者の男女別内訳



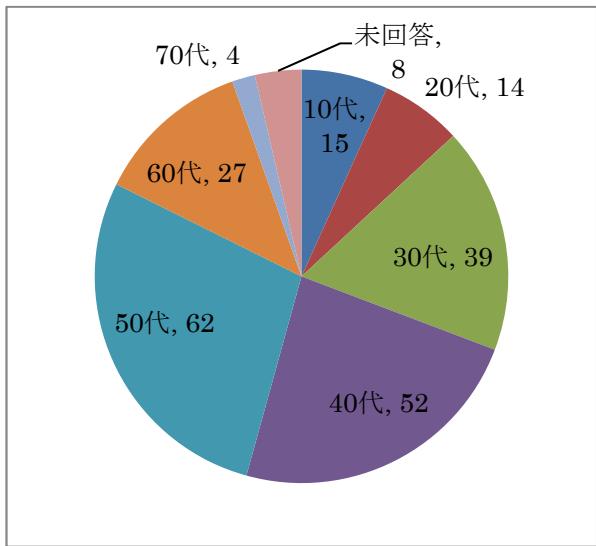
図表 2-7：アンケート回答者の滞在年数別内訳



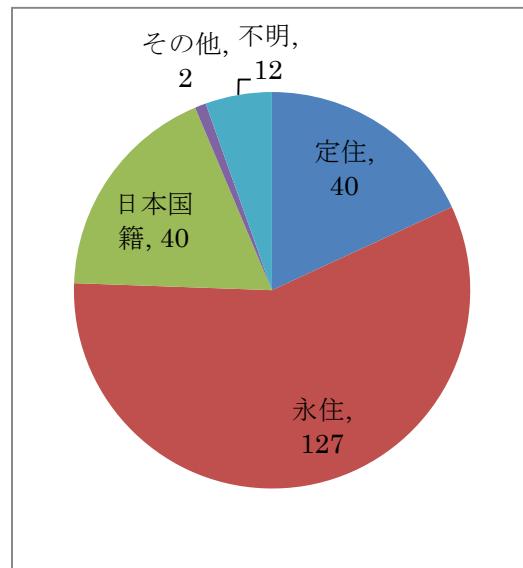
年齢は、滞日年数が長い人が多くなっているので必然的に年齢層も高かった（図表 2-8）。一番多かったのは 50 代で、全体の約 3 割にあたり 62 人、その次が 40 代で全体の 2 割の 52 人、以下 30 代が 2 割弱の 39 人、60 代が 1 割で 27 人となっている。また 10 代、20 代もそれぞれ 15 人程度含まれている。在留資格では、永住者が最多く、全体の約 6 割の 127 人となったが、日本国籍を取

得している人が約2割弱の40人で、定住者とほぼ同数となった（図表2-9）。難民事業本部の発表によるインドシナ難民の国籍の取得者が1,318人であり、認定者11,319人の約1割強であることを考えると、かなり日本国籍を取得している人の割合が高いと回答者であると言えよう。

図表2-8：アンケート回答者の年齢別内訳

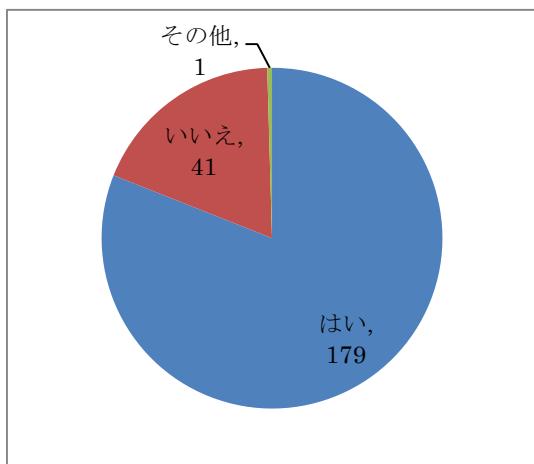


図表2-9：アンケート回答者の在留資格別内訳

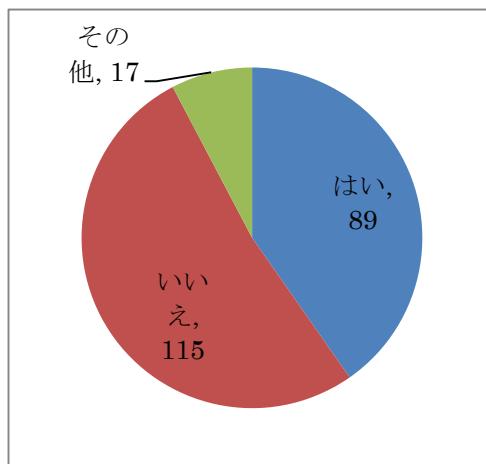


日本滞日歴が長く、年齢も高い人が多いため、既婚者も圧倒的に多かった（図表2-10）。既婚者が回答者の8割である。居住形態としては、持家に住んでいると答えた回答者が、全体の約4割で89人であった（図表2-11）。

図表2-10：アンケート回答者の既婚／未婚別

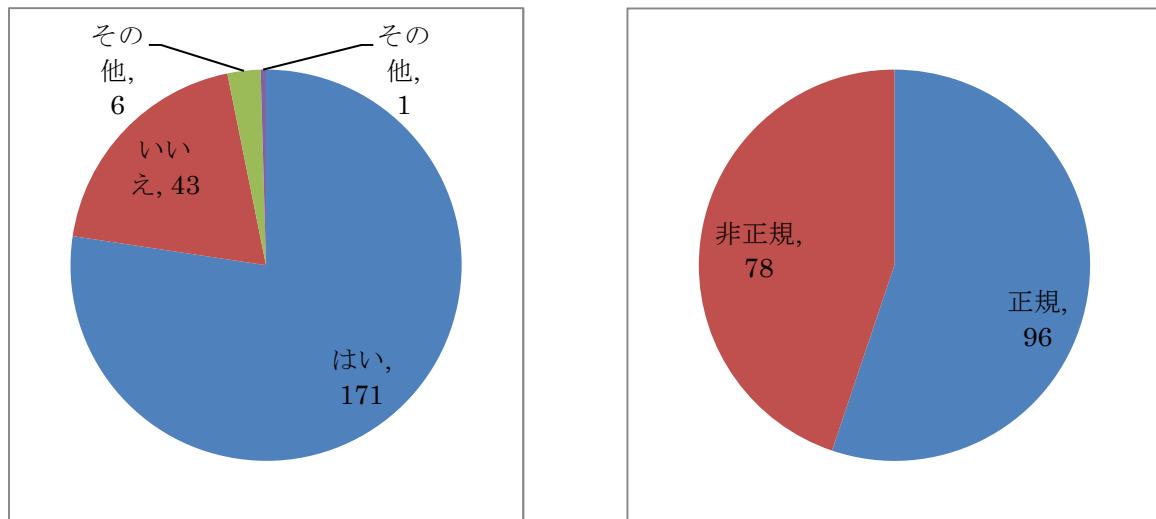


図表2-11：アンケート回答者の持家居住者内訳



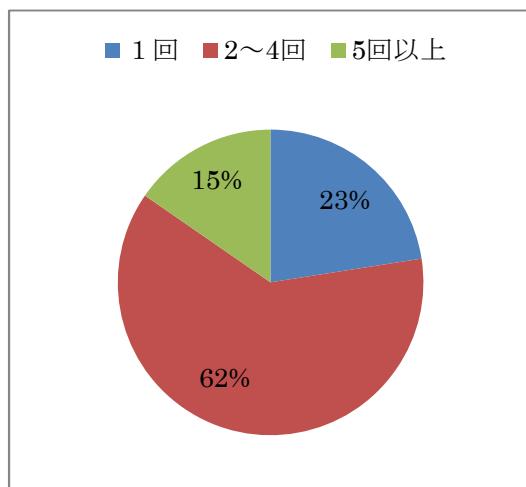
雇用状況（図表2-12）については、仕事をしているかという問い合わせに対して、「はい」と回答したのが全体の約8割の171人だったが、残りの2割は失業近くが失業中ということになる。ただしこの中には年金生活者や、主婦なども含まれる。8割は就労していたが、その就労形態を聞いた質問（図表2-13）では、正規労働者として働いていると答えた人は全体の約半数の96人であった。残りの78人は非正規雇用者ということになる。日本の労働者に対する非正規雇用の割合が3割程度と考えると、かなりの人が非正規労働についているということになろう。

図表 2-12 : アンケート回答者の仕事の有無 図表 2-13 : アンケート回答者の正規／非正規雇用別



また、転職回数も少なくない（図表 2-14）。ずっと同じ職場に勤務しているという人はほとんどなく、約 6 割の人は転職回数が 2～4 回としている。自分から辞める人もいることは否定できないが、零細企業などで働き倒産を経験しているという人も多いだろう。そのたびに職を変えざるを得ないという状況を浮き彫りにしている。

図表 2-14 : アンケート回答者の転職回数



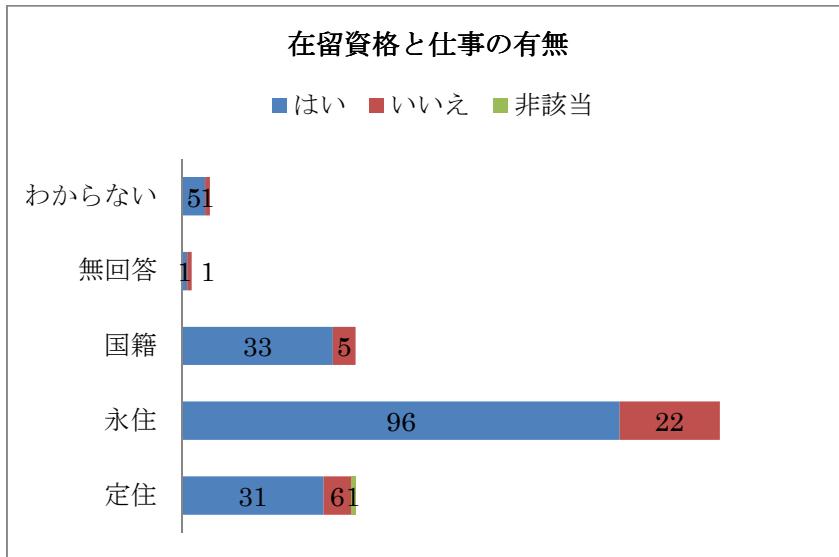
(ii) クロス分析

以下では、英国内務省のインテグレーションの 10 の指標のうち、「安定的に」インテグレーションしていると考えられるための重要な要素、「就労」と「住居」に着目した。それぞれ安定的な就労と持家を達成するのに必要な要因は何かを考察するため、クロス分析を行った。

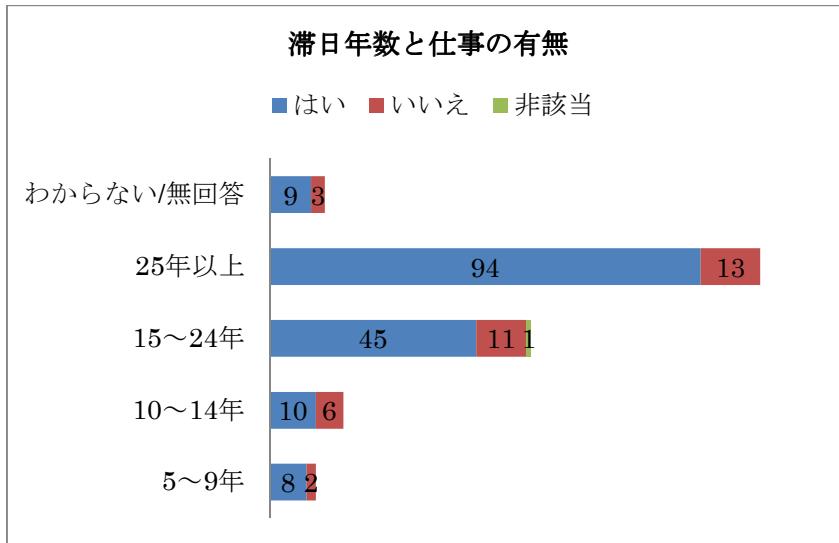
まず「就労」に着目したい。以下では仕事のあるなしを決める要素は何か、インテグレーションの他の指標との関連から考察していく。全体のアンケートの中には、10 代から 70 代まで含まれているが、ここでは、10 代は学生が含まれることを考えて除き、同じく 70 代はすでに退職年齢を過ぎていることから、除外した。20 代から 60 代までの 202 人のアンケートから、「就労状況」について分析していく。

◆仕事の有無と在留状況

図表 2-15：在留資格と仕事の有無



図表 2-16：滞在年数と仕事の有無



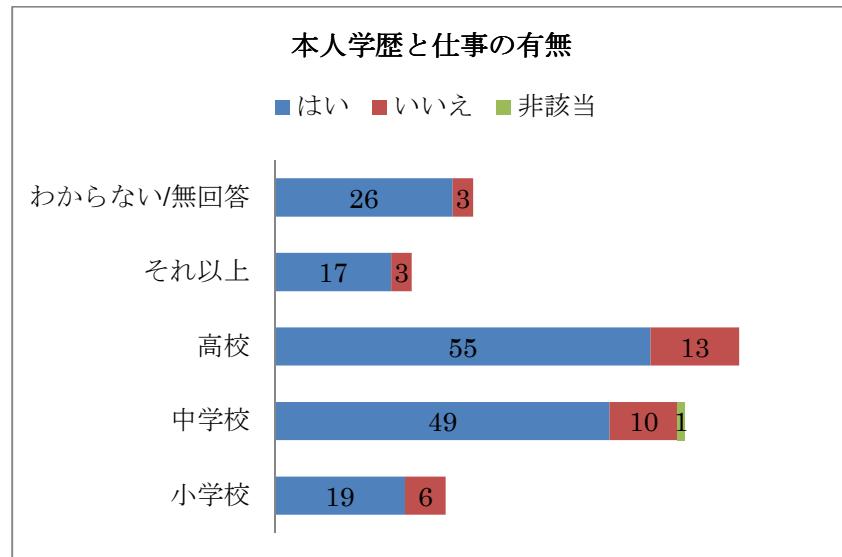
図表 2-15 と図表 2-16 は仕事の有無と、在留資格、滞在年数との関連を見たものである。20 代から 60 代までの回答者の中で、仕事があると回答した人は、202 人中 166 人だった。これを見留資格別にみると、国籍を持っていると答えた 38 人のうち、仕事があると回答したのは 33 人で、なかったのは 5 人である。また永住者の場合でも、永住資格を持っている 118 人のうち、仕事があると答えた人は 96 人で、ないと回答した人は 22 人に上る。確かに国籍を取った人の多くは仕事をしている。仕事していない人の割合が約 13% であり、定住者で仕事をしていない人の割合（18%）と永住者で仕事をしていない人の割合が、どちらも 18% 程度であることを考えると、国籍を取った人の方が、5 ポイントほど仕事をしている割合が高いことが言える。国籍を取る人は、滞在歴が長いと考えられるので、在留資格の安定さよりも滞在歴の長さとの関係が大きいと考えられるだろう。

それを示すのは図表 2-16 である。図表 2-16 は仕事の有無と滞在年数の関連を見たものである。これを見ると、滞在年数の 5 年～9 年の層で仕事をしている人の割合が 8 割と高いが、それ以降は

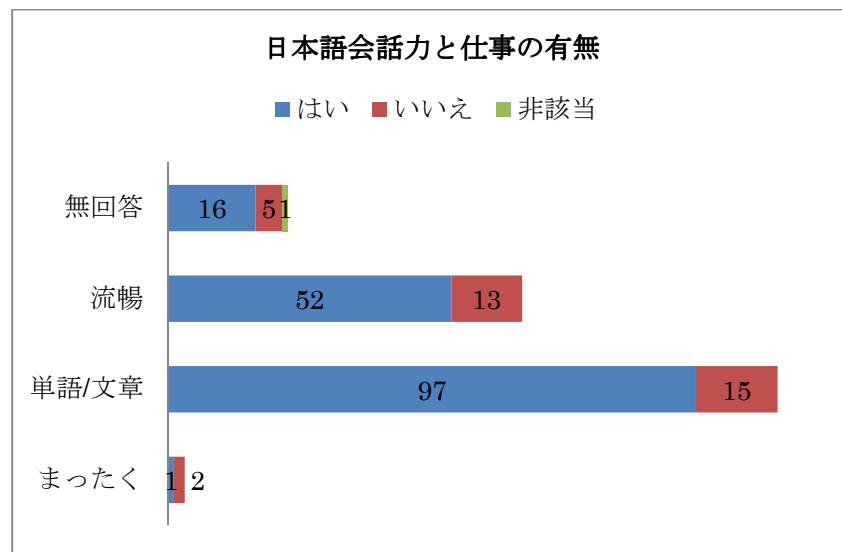
滞在年数が長くなればなるほど、仕事をしている人の割合が高いという結果が出た。滞在年数 10～14年の人のうち、仕事があると回答した人が約6割であるのに対し、15年～24年のは人は約75%、25年以上の人は約87%が、仕事があると回答している。この調査を見る限り、滞在年数が長い人の方が仕事をしている割合が高いと言える。

◆仕事の有無と本人の資質

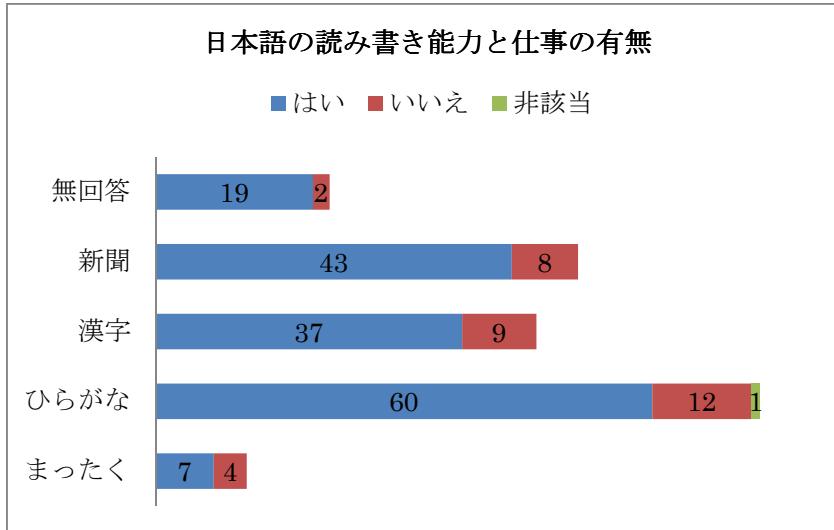
図表 2-17：本人学歴と仕事の有無



図表 2-18：日本語の会話力と仕事の有無



図表 2-19：日本語の読み書き能力と仕事の有無



図表 2-17 は本人の最終学歴、図表 2-18 は日本語会話力、図表 2-19 は日本語の読み書き能力と仕事の有無との関連を分析したものである。本人の最終学歴についていえば、小学校が最終学歴である人のうち、仕事をしている人が 76% であるが、中学校卒業と高校卒業と答えた人の中で仕事があると答えた人の割合は、それぞれ約 80% で、中学校卒業と高校卒業の間に特に大きな差は見られなかった。高校以上の学歴がある人は、85% に伸びるので、学歴が高くなればなるほど、仕事がある割合が高くなると言えるだろう。

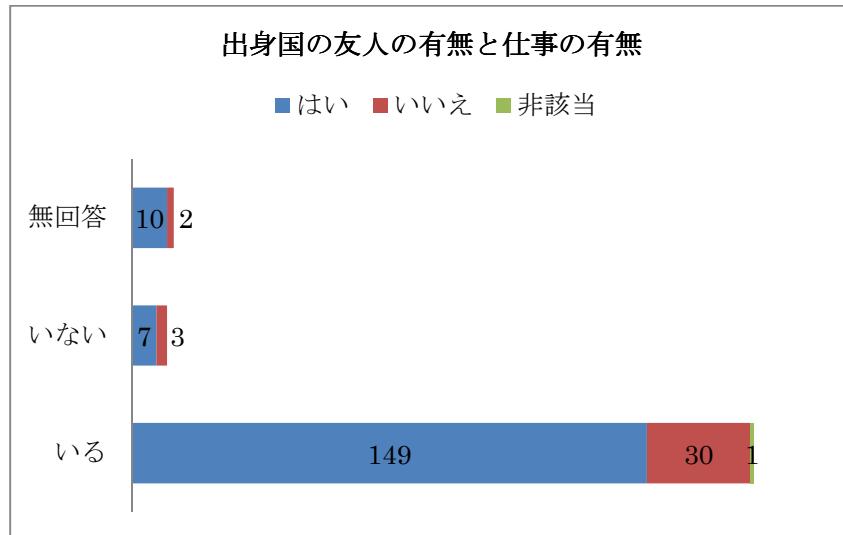
また図表 2-18 は日本語会話力と仕事の有無の関連を見たものであるが、これについては「日本語が流暢に話せる」人の中で仕事をしている人の割合が、約 80% なのに対し、「日本語は単語レベル、あるいは文章レベルで話せる」と回答した人の中での仕事をしている人の割合が約 86% である。これだけ見ると、流暢に話せる人のほうが、仕事がない場合もあることになる。

一方、図表 2-19 は、日本語の読み書き能力と仕事の有無の関連性であるが、これも読み書きレベルが高い人が、仕事に就いている割合が必ずしも高いとは言えない。確かに「日本語の新聞が読める」と回答した人の中で仕事をしている人が 84% と一番割合が高いのは事実だが、「漢字が読める」と回答した人で仕事がある人の割合は、80% であったのに対し、「ひらがなが読める」と回答した人の中で仕事がある人の割合が 82% とやや高い。どの日本語読解力でも 8 割以上の人が仕事に就いている、ということになる。

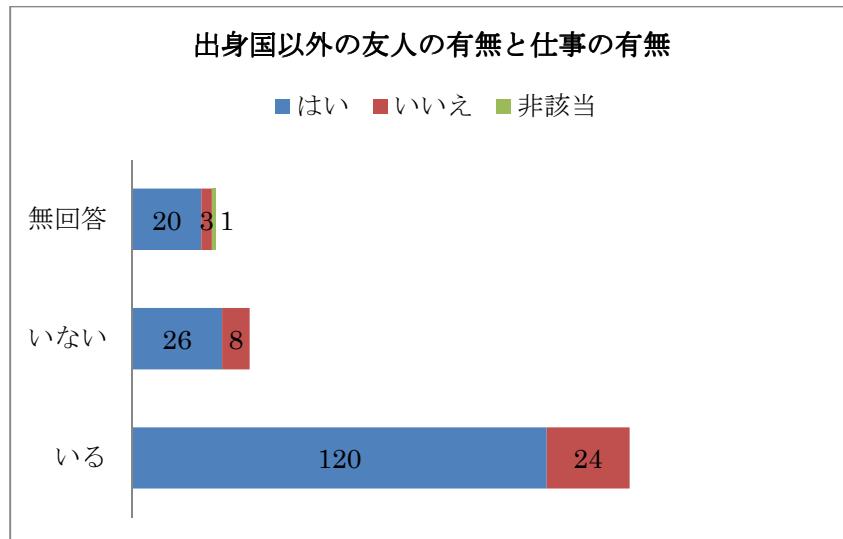
この図表三点から推測できることは、本人の学歴は高い方がいいが、高校卒業でも 8 割は就職しており、また日本語の会話力、読み書き能力が高くななくても、8 割程度の人は、仕事に就くことは可能であるということだろう。

◆仕事の有無と社会的つながり

図表 2-20：出身国の中の友人の有無と仕事の有無



図表 2-21：出身国以外の中の友人の有無と仕事の有無



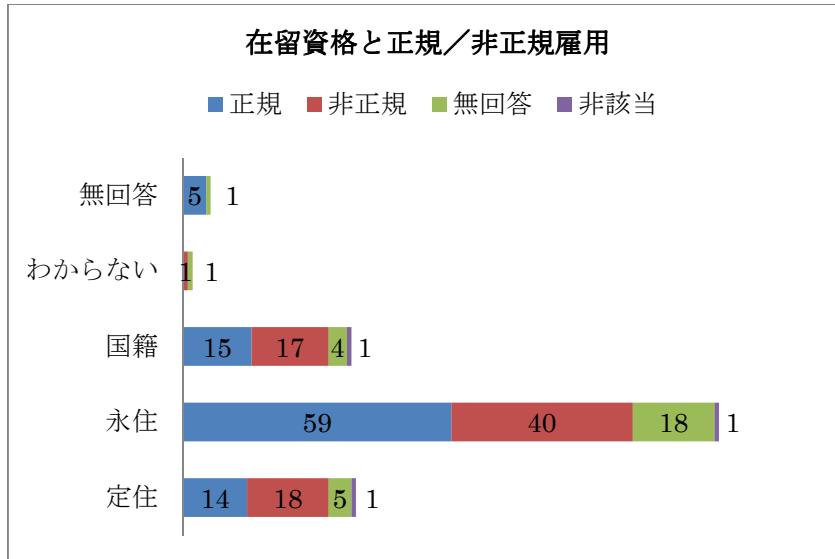
図表 2-20 と図表 2-21 は、仕事の有無と本人がどのような社会的つながりを持っているか、の関連を分析したものである。図表 2-20 は、出身国の中の友人がいる（統合の指標の言うところの社会的きずな）かどうかと、仕事の有無の関連を見たものである。出身国の中の友人がいると回答した人のうち、仕事があると答えたのは 149 人で、出身国の中の友人がいる人のうちの約 83% であった。一方、出身国以外の中の友人がいる（社会的橋渡し）と回答した人のうち、仕事があると答えた人は、出身以外の中の友人がいると回答した人全体の約 83% であった。反対に、全体の回答者数は少ないものの、出身国の中の友人がいないと回答した人で、仕事があると回答した人は、70% と 7 割にとどまっている。出身国以外の中の友人がいないと回答した人のうち、仕事があると答えた人の割合が 76% であることを考えると、出身国の中の友人がいない人のほうが、仕事がない割合が高い。仕事の有無に、より大きな影響があるのは、出身国の中の友人の有無であると推測できるだろう。

◆仕事の雇用形態について

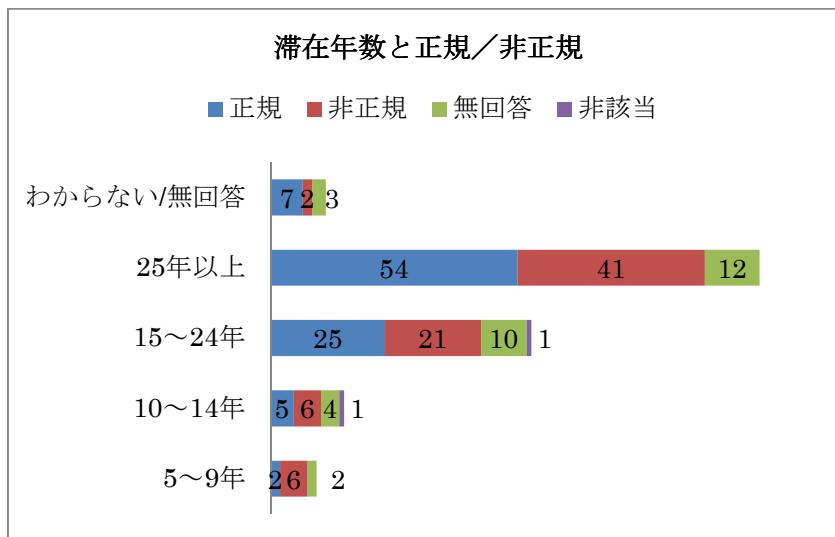
以下では仕事の有無ではなく、「正規雇用か非正規雇用か」に着目して、インドシナ難民が正規雇用に就くか非正規雇用に就くかの要因を、統合の指標との関連から考察した。

◆在留状況と「正規／非正規」

図表 2-22：在留資格と正規／非正規雇用



図表 2-23：滞在年数と正規／非正規雇用



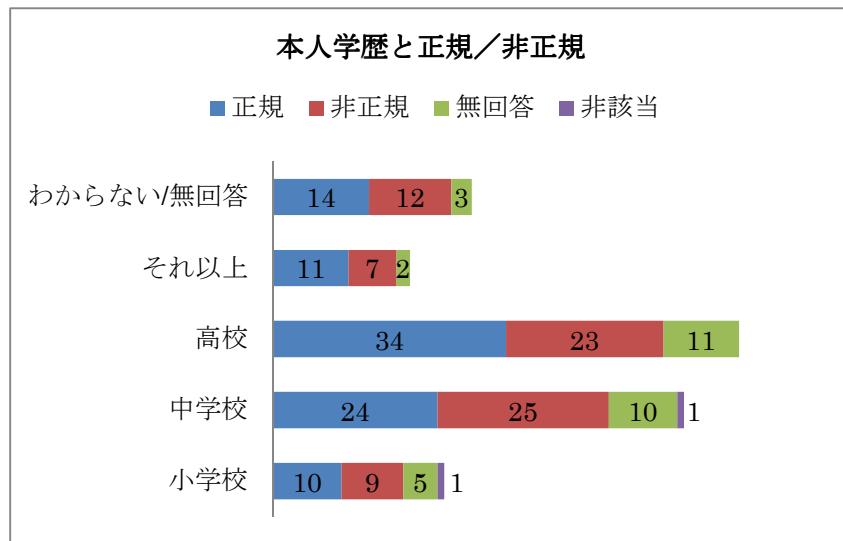
図表 2-22 は、在留資格と正規／非正規雇用の関連を見たものである。これについては、国籍を取得することで、安定した雇用に就けるとは言はずらしいという結果である。もっとも正規雇用の割合が高いのは永住者で、永住者のちょうど半数が正規雇用に就いているのに対し、国籍取得者が正規雇用に就いているのは、半数を下回り、約 4 割である。定住者と比較すれば、国籍を取得しているほうが正規雇用に就く割合が高いが（定住者は 36%、国籍取得者は 40%）、永住者と国籍取得者と比較した場合、永住者のほうが正規雇用に就いている割合が高い。在留資格の安定具合が必ずし

も雇用の安定に結びつくわけではないのかもしれない。

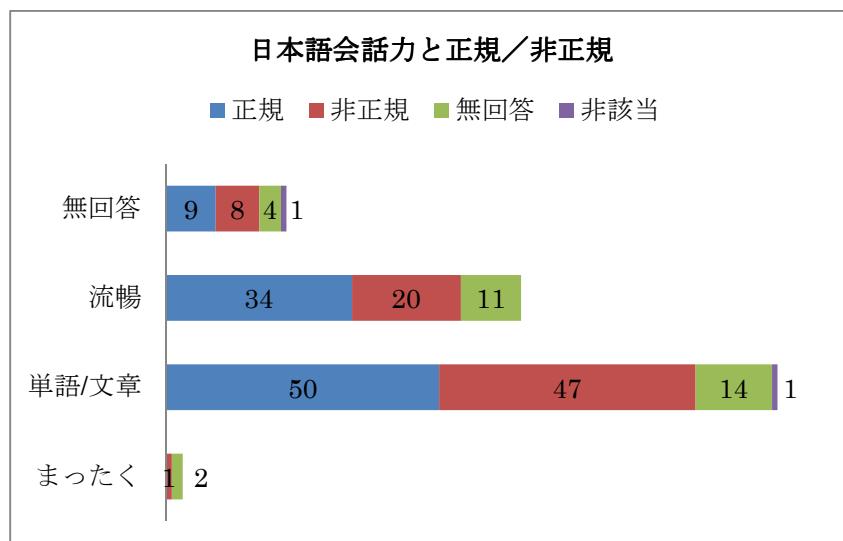
一方、図表 2-23 は滞在年数と正規／非正規雇用の関連を見たものである。滞在年数が長くなるほど、正規雇用者の割合が高くなる傾向にあることが見て取れる。滞日 5~9 年の人の場合、正規雇用についている人はわずか 2 人で、5 人に 1 人の割合だが、滞日 10~14 年になると 45% が正規雇用、15~24 年では 43%、滞日 25 年以上になると約半数が正規雇用に就いている。単純に考えれば、滞日年数が長くなると、安定した職業に就く可能性が高くなるといえる。ただし、25 年以上滞日していても、半数は非正規雇用にしか就けないという見方もあり、また 25 年以上滞日した人が仕事を探した時と、滞日 5~9 年の人が仕事を探した時では日本の経済状態が異なることもあるので、単純に滞日の長期化イコール職の安定ともいい難い。それでも傾向として、長く日本に住むことで、正規雇用に近づく可能性はあると言えるだろう。

◆本人の資質と「正規／非正規」

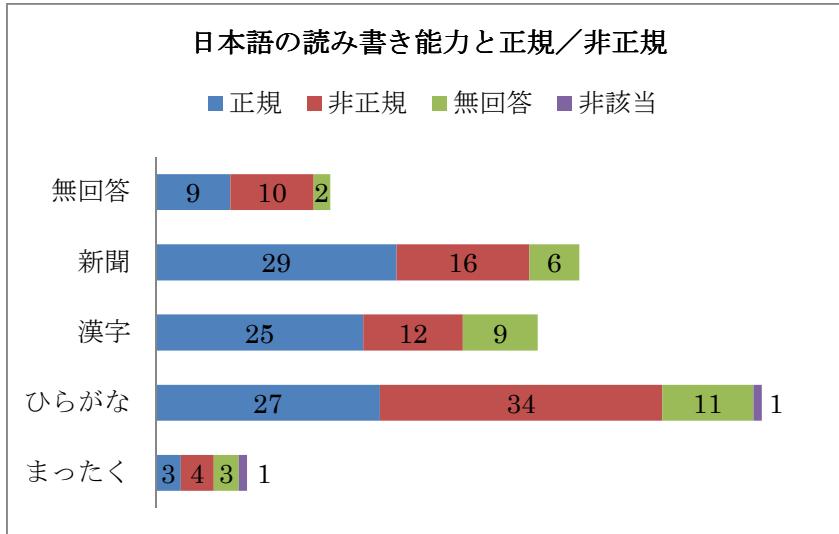
図表 2-24：本人学歴と正規／非正規



図表 2-25：日本語会話力と正規／非正規



図表 2-26：日本語読み書き能力と正規／非正規



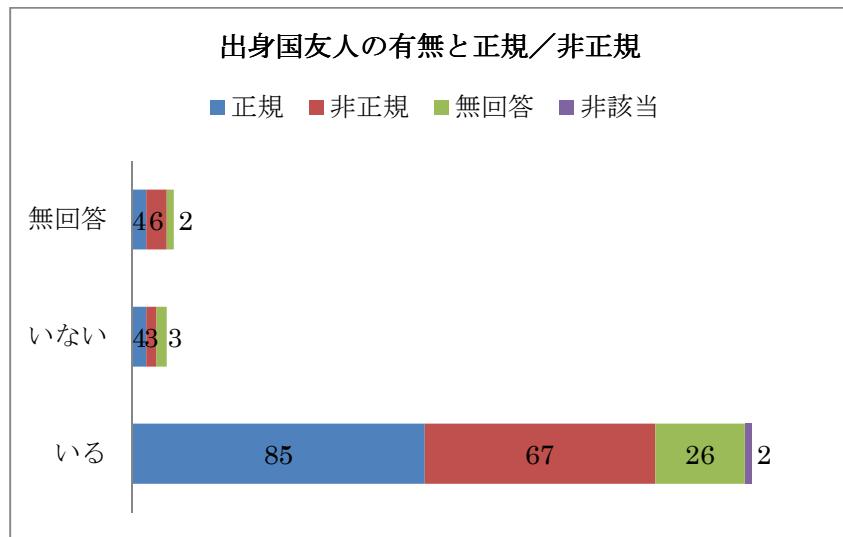
図表 2-24 は、本人の最終学歴と正規／非正規雇用の関連を見たものである。これについては、中学校卒業と、高校卒業かそれ以上で、差があると見ていいだろう。中学校卒業の場合、正規雇用の割合は 40% であるのに対し、高校卒業以上で 50%、それ以上の学歴がある場合は、正規雇用の割合は 55% となる。高校卒業以上のはうが、より安定した雇用を確保しやすいということはこの結果から言えるだろう。

図表 2-25 は、本人の日本語会話力と正規／非正規雇用の関連を見たものである。この点については、日本語が流暢であれば、正規雇用に就きやすいということは言えるだろう。日本語を流暢に話せると回答した人のうち、正規雇用についている人は、全体の 52% で半数を超えていいるのに対し、日本語の会話力が「単語／文章レベル」と回答した人のうちの、正規雇用に就いている人の割合は、44% と、8 ポイントの差がある。

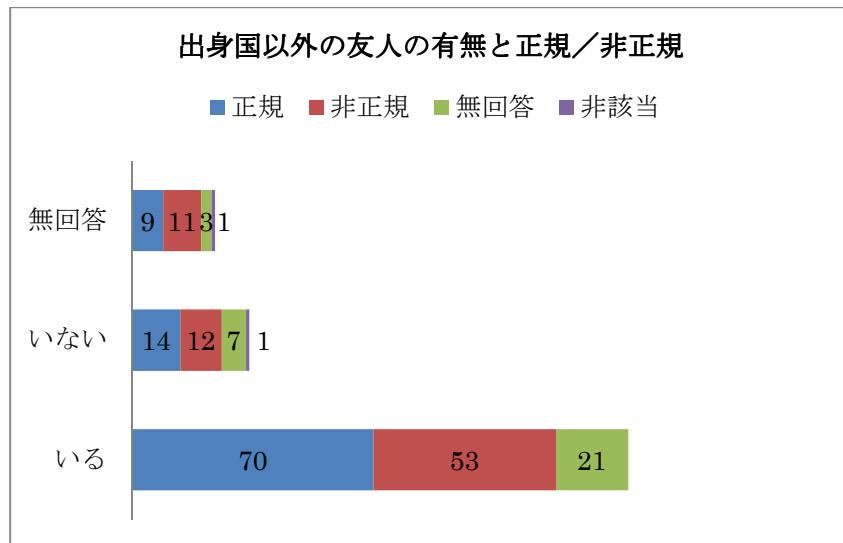
一方、日本語の会話力よりさらに重要なのが、読み書き能力である。図表 2-26 本人の日本語読み書き力と正規／非正規雇用の関連を見たものであるが、ひらがなが読めると回答した人のうち、正規雇用である人の割合は 4 割程度であるが、漢字が読めると回答した人で、正規雇用である人の割合は 54%、新聞が読めると回答した人で、正規雇用の人は 56% 程度と、日本語の読み書き能力が上がれば、正規雇用の割合が 15 ポイントほど高くなる。正規と非正規雇用だけの対比でみると、漢字が読める人のなかでの正規雇用の人数は、非正規雇用の倍、新聞を読める人のなかでもほぼ倍近くあることを考えると、正規雇用と非正規雇用の差は、日本語力、特に読み書きの能力に左右されているといえるだろう。

◆社会的つながりと「正規／非正規」

図表 2-27：出身国友人の有無と正規／非正規



図表 2-28：出身国以外の友人の有無と正規／非正規



図表 2-27 と図表 2-28 は、本人が持つ社会的つながりと雇用の形態の関連を分析したものである。図表 2-27 は、出身国友人がいる（統合の指標の言うところの社会的きずな）かどうかと、正規／非正規の関連を見たものである。出身国友人がいると回答した人のうち、正規雇用に就いていると答えた人の割合は 47%、一方、出身国以外の友人がいる（社会的橋渡し）と回答した人のうち、正規雇用に就いていると回答した人は、48%でこれについてはほとんど差がなかった。仕事の有無に対しては、出身国友人がいると答えた人の約 75%であったことを考えると、社会的なつながり、特に出身国友人がいるかいないかは、仕事の有無には影響があると推測できるが、正規雇用に就けるか、非正規雇用に就くかに際しては、特に大きな差が見られない。社会的つながりは、正規雇用／非正規雇用の形態には直接影響がないと考えていいだろう。

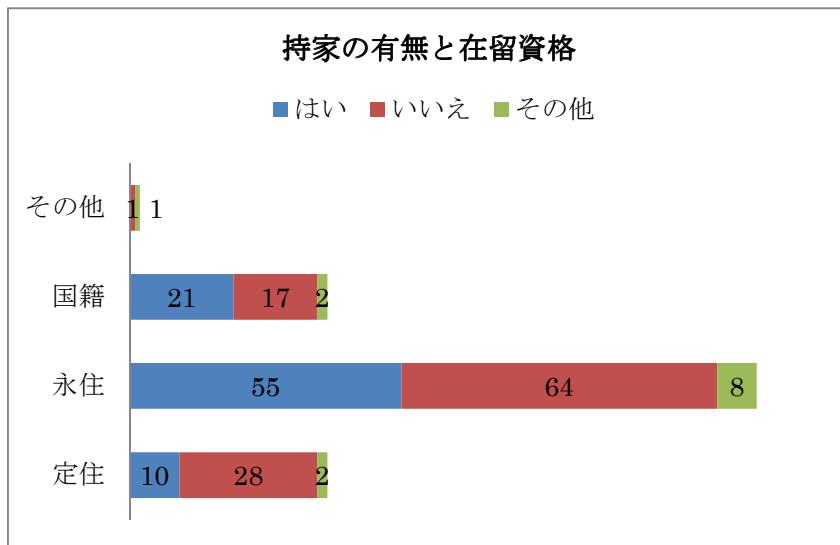
◆居住形態の状況

次に「住居」に着目したい。住居については、アンケートの問い合わせが「持家であるかどうか」という聞き方をしている。調査地に公営住宅のコミュニティなどの施設が利用されたこともあり、そもそもアンケートで持家に住んでいると回答した人は、89人と約4割にとどまった。

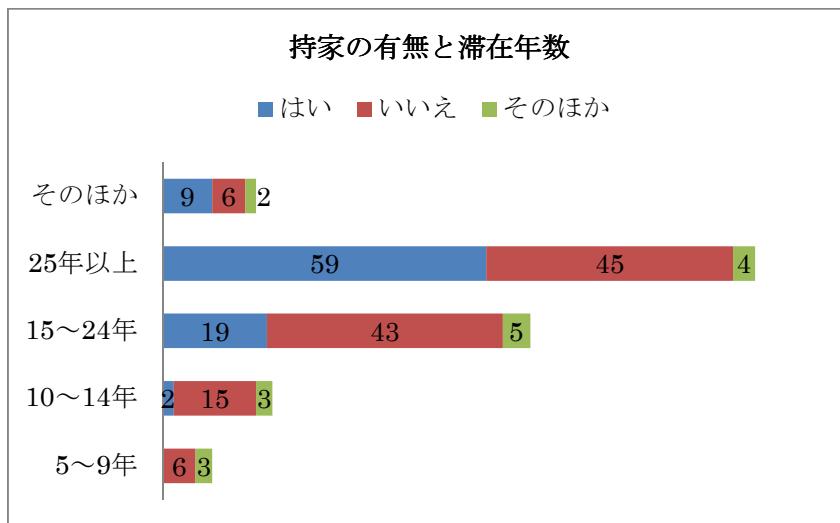
ただし、クロス分析を行うことによって、どのような人が「持家に住んでいない」のかも明らかになると思われる。よって、以下では「持家であるかどうか」が、そのほかの統合の指標とどのような関係にあるのか、分析を進めたい。

◆持家の有無と在留状況

図表 2-29：持家の有無と在留状況



図表 2-30：持家の有無と滞在年数



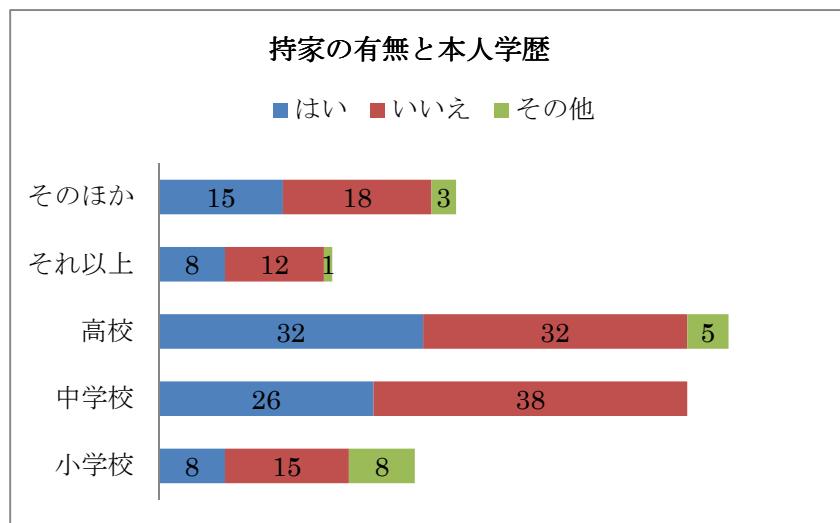
図表 2-29 と図表 2-30 は持家の有無と、在留資格、滞在年数との関連を見たものである。在留資格別にみると、国籍を持っていると答えた 40 人のうち、持家があると回答したのは 21 人で、半数を若干超えている。また永住者の場合でも、永住資格を持っている 117 人のうち、持家があると答えた人は 55 人で永住者の約 4 割である。定住者では 25% なので、在留資格が安定する、つまり今

後も長期的に日本に住むことのできる権利がある人は、持家に在住している人が多い。その意味では、持家を持っているかどうかは、統合が進んでいるどうかを示すバロメーターであると言えるだろう。

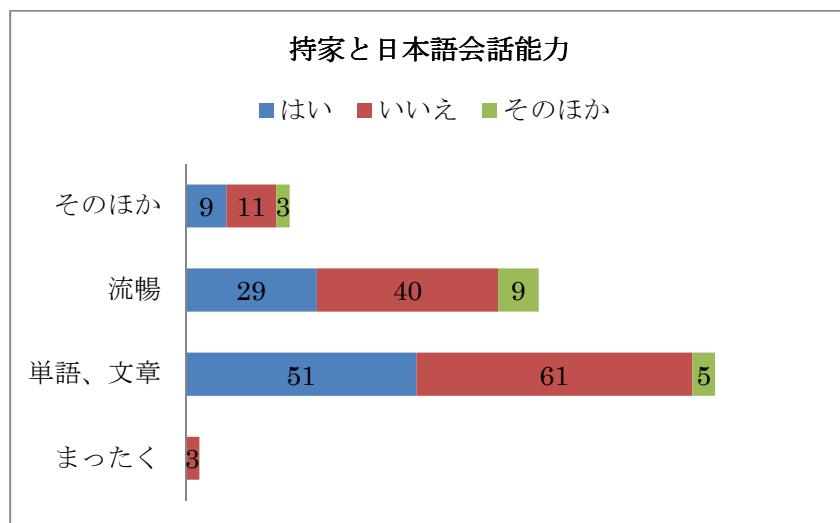
一方、図表 2-30 は、滞在年数と持家の関係を示している。これについては、滞日年数の長さがはっきりと、持家の人の数を押し上げていることが見て取れるだろう。滞在年数 15~24 年の人のうち持家である人の割合は、39% と 4 割を少し切るのに対し、滞在 25 年以上の人のうち持家である人の割合は、約 55% である。15~24 年の人と比較すると 15 ポイントも高くなる。この調査を見る限り、家を持つかどうかは滞在年数の長さと関係があり、特に滞在年数が長くなると、家を持つ人が多いと言える。

◆持家の有無と本人の資質

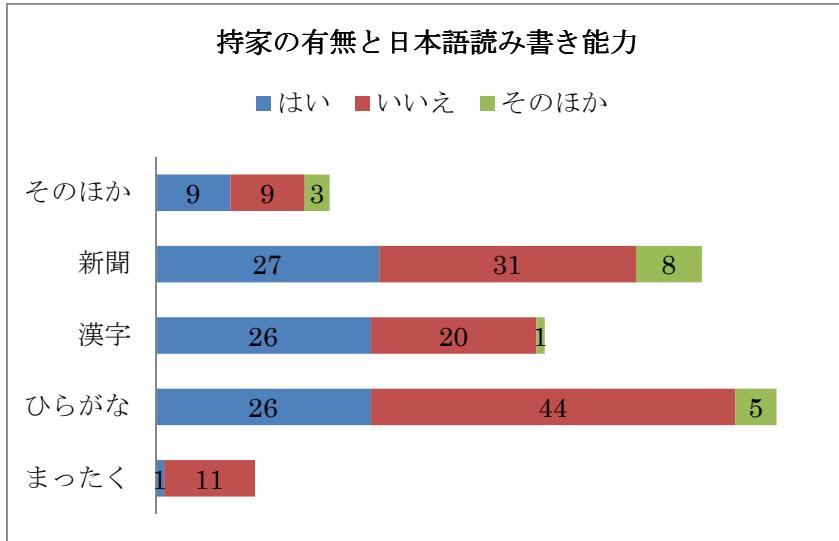
図表 2-31：持家の有無と本人学歴



図表 2-32：持家の有無と日本語会話能力



図表 2-33 : 持家の有無と日本語読み書き能力



図表 2-31 は本人の最終学歴、図表 2-32 は日本語会話力、図表 2-33 は日本語の読み書き能力と持家の有無との関連を分析したものである。

持家に居住しているかどうかについて、本人学歴が高いと持家に住んでいる人が多いとは必ずしもなっていない。もともと持家に住んでいるという回答者は、全体の 4 割しかいないが、中学校卒業の人で持家居住の割合が 40%、高校卒業で 46% だが、それ以上となると 38% になる。持家居住について、学歴の高低が影響しているというのは難しいだろう。

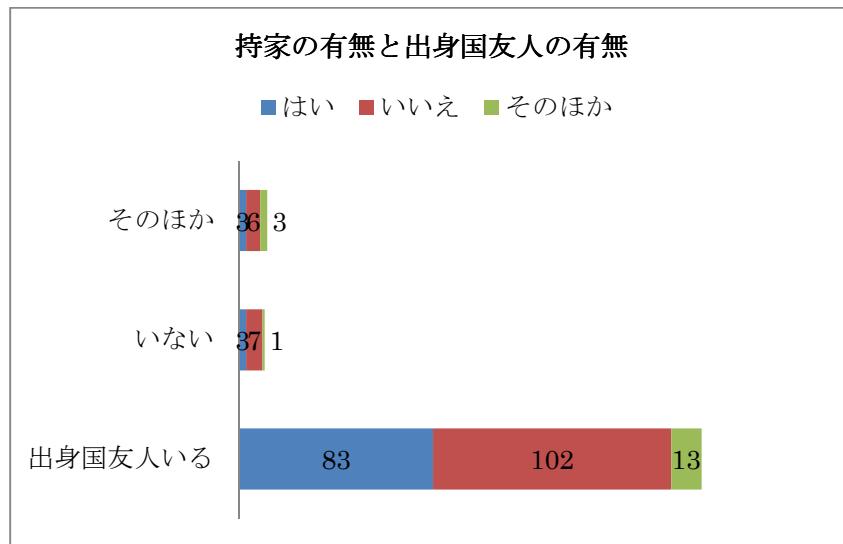
また図表 2-32 は日本語会話力と持家の有無の関連を見たものであるが、これについても「日本語が流暢に話せる」、つまり日本語会話力が高い人が、持家に居住しているとは言えない。流暢に話している人のなかでの持家居住の割合が、37% なのに対し、「日本語は単語レベル、あるいは文章レベルで話せる」と回答した人の中で持家居住の割合が、43% と高くなっている。流暢に話せる人のほうが、持家に住んでいない確率が高い、ということになる。

一方、図表 2-33 は、日本語の読み書き能力と持家の有無の関連性であるが、これも読み書きレベルが高い人が、持家に住んでいるとは必ずしも言えない。日本語読み書きの能力では「漢字を読める」と回答した人のなかで、持家に住んでいると答えた人が一番多く、55% であった。「新聞を読むことができる」と答えた人のなかでの持家居住の割合は 40% 程度だったのだが、漢字の読み書きについては、持家に住んでいることに、影響があるということもできるだろう。

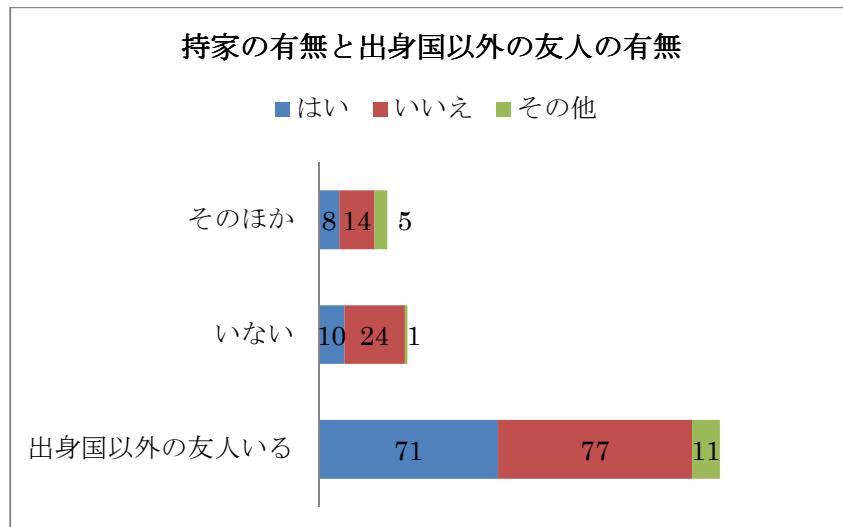
この三つの分析から言えるのは、特に本人の資質と持家の有無は、大きな関係が見られないことである。言いかえれば、大学を卒業し、日本語で流暢に会話でき、新聞を読むことができる人でも、持家がなくても困っていない状態が担保されていると考えることもできる。

◆社会的つながりと持家の有無

図表 2-34：持家の有無と出身国友人の有無



図表 2-35：持家の有無と出身国以外の友人の有無



図表 2-34 と図表 2-35 は、本人が持つ社会的つながりと持家居住の関連を分析したものである。図表 2-34 は、出身国の友人がいる（統合の指標の言うところの社会的きずな）かどうかと、持家かどうかの関連を、図表 2-35 は出身国以外の友人がいるかどうか（統合の指標の言うところの社会的橋渡し）との関連を見たものである。出身国の友人がいると回答した人のうち、持家に住んでいると答えた人の割合は約 42%、出身国以外の友人がいると回答した人のうち、持家に住んでいると答えた人の割合は 44% で、ほとんど差がない。また、出身国の友人がいないと回答した人と、出身国以外の友人がいないと回答した人の中での持家に住んでいると回答した人の割合も、ほとんど差がなく、前者が 27%、後者が 28% だった。ただし、出身国や出身国以外の友人がいないと回答した人の方が、出身国や出身国以外の友人がいると回答した人たちより、持家居住の割合が低い。回答者全体の中での持家居住者の割合が約 4 割であること、あるいは出身国以外の友人がいると回答した人については、44% が持家であると回答していることを考えれば、出身国以外の友人がいない人

と、出身国以外の友人がいる人で持家居住の人の割合の間には、15 ポイント以上の差がある。

この二つの図表からは、日本社会において、何らかの社会的つながりがある人のほうが、家を購入する割合が高い傾向にあることは指摘できる。

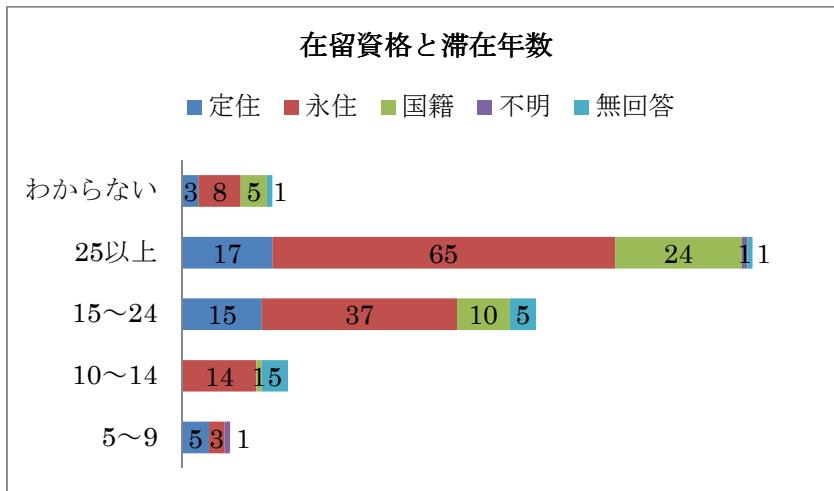
◆市民権について

最後に、「統合の基盤」とされている「市民権」について考えたい。難民の多くは、当初は国に帰れないため、居住国での国籍の取得要件が、一般の移民と比較して厳格ではないと考えられている。特にホスト社会での権利を考えたときに、国籍の問題は重要なポイントである。

そこで、以下では「市民権」、特に「国籍」を取得した人はどのような人なのか、明らかにしたい。その際着目する指標は、「滞在年数」と「日本語力」である。

◆滞在年数と国籍

図表 2-36：在留資格と滞在年数

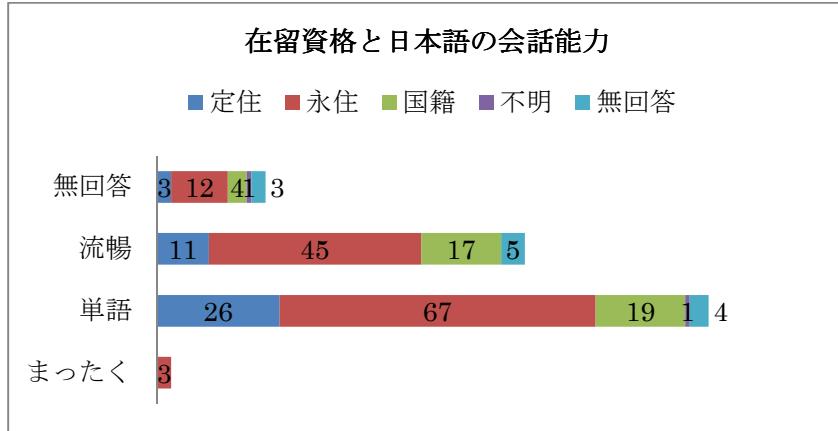


図表 2-36 は、滞在年数と在留資格の関連を示したものである。この図表の「国籍」のところに着目すると、滞在年数が長くなればなるほど、国籍の保持者の割合が高くなっていることがわかる。滞在年数 10~14 年での国籍保持者は、20 人中 1 人しかいないのに対し、15~24 年になると、57 人中 10 人で 14%、25 年以上になると 108 人中 24 人で 22% と 2 割を超える。

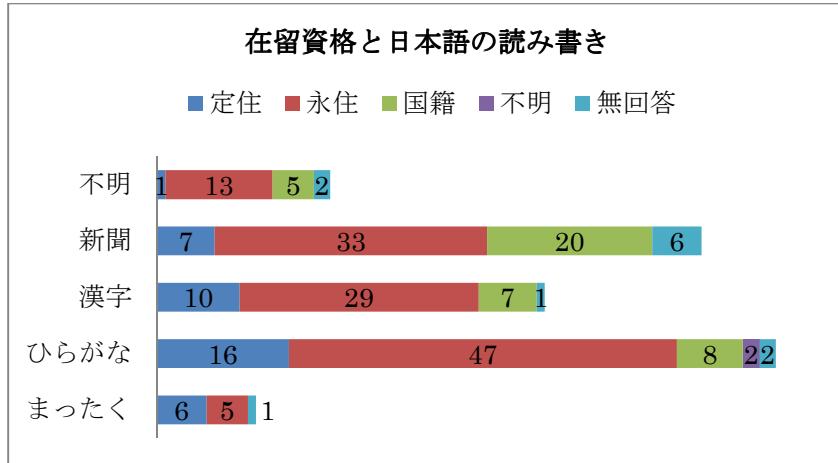
難民事業本部のホームページによれば、インドシナ難民として許可した 11,319 人に対し、国籍を取得した人は 1,318 人と 1 割強なので、このアンケート回答者の国籍取得率は、全体と比較すると高いことが言える。さらにこの調査を見る限り、滞在年数が長い人は、国籍を取得する傾向にあることが示されているだろう。

◆日本語能力と国籍

図表 2-37 : 在留資格と日本語会話能力



図表 2-38 : 在留資格と日本語読み書き能力



難民として日本にやってきて、国籍を取得する場合は、「帰化申請」が必要となる。国籍法の第 5 条に、国籍取得のための要件が書かれており、その中には日本語についての要件は示されていない。しかしながら現実的な運用では、特に申請時に日本語能力が問われることが大半である。一般的に小学校 2・3 年生程度の日本語といわれている。

そこで国籍を取得した人の日本語力を分析したのが、図表 2-37 と図表 2-38 である。図表 2-37 は国籍と日本語の会話能力との関係、図表 2-38 は国籍と日本語読み書き能力との関係である。

図表 2-37 からは、ややその差がわかりにくいが、「日本語が流暢に話せる」と回答した人の中での国籍取得者の割合が、「日本語を単語、文章で話せる」と回答した人の中での割合より、若干高いことが見られる。「日本語が流暢に話せる」と回答した人の中での国籍取得者の割合は、78 人中 17 人で約 22% であるのに対し、「日本語を単語、文章で話せる」と回答した人の中での割合は 117 人中 19 人で、約 16% である。日本語が流暢な人の国籍取得者の割合が 6 ポイント高く、日本語の会話力の差が日本国籍の取得に影響があると考えていいだろう。

また、さらに顕著なのが、日本語の読み書き能力と、日本国籍保持者の数の多さの関連である。図表 2-38 からも明らかに見て取れるように、「新聞が読める」と回答した人の中での日本国籍取得者は、66 人中 20 人と約 3 割であるのに対し、「漢字が読める」と回答した人の中での国籍取得者

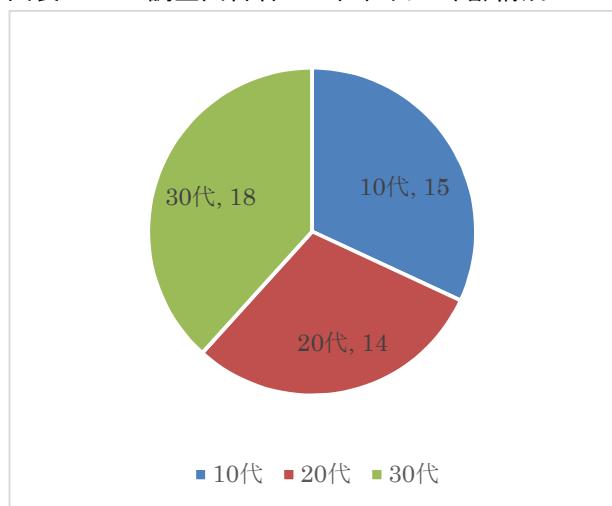
は、47人中7人と14%、「ひらがなが読める」とした回答した人の中での国籍取得者は、75人中8人で10%となっている。

国籍取得には、様々な書類の記入、法的な資料の説明等、「小学校2-3年生程度」といわれる以上の日本語力が要求される。とすれば、日本語の読み書き能力が、国籍取得に対しての判断に影響を与えていていると考えられる。

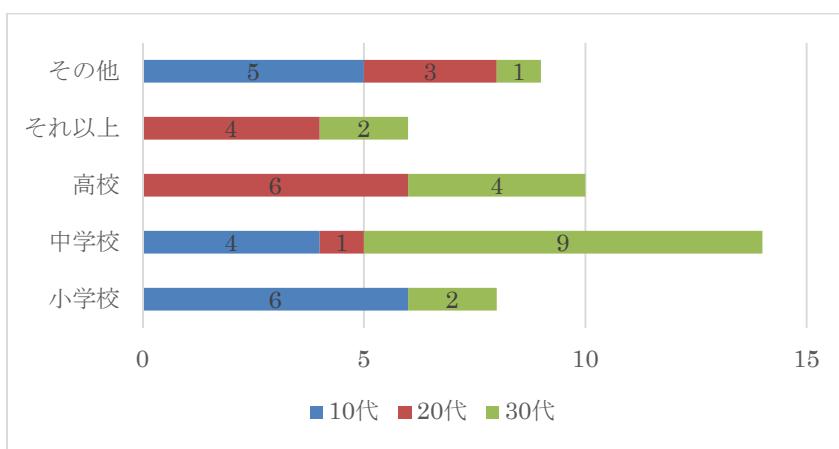
◆二世世代の状況

以下では、難民の二世世代に絞った状況を簡単に述べたい。アンケートの回答者222人のうち、1.5世（日本生まれではないが日本で教育を受けた世代）、二世（日本生まれ）世代と思われる、10代から30代を抽出した（図表2-39）。アンケートの回答者222人のうち、10代から30代の人は合計で47人いた。そのうち10代が15人、20代が14人、30代が18人であった。

図表2-39：調査回答者の二世世代の年齢構成



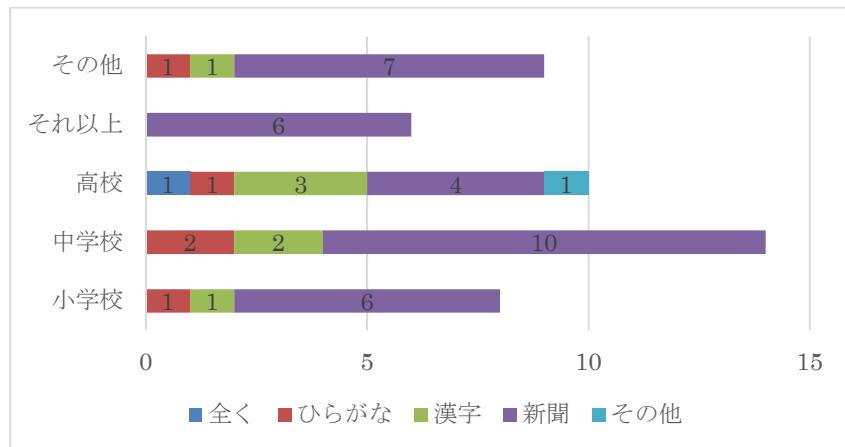
図表2-40：二世世代の年代と本人学歴



図表2-40は二世世代の年代と本人の最終学歴の関連を示したものである。回答者47人の中で、高校卒業後に、それ以上の高等教育に進学したのは、6人であり、全体の約1割が高等教育に進学したことになる。また、20代は回答している11人（他の回答者を除く）のうち10人は高校卒以上であり、20代の回答者は、ほぼ全員高校以上に進学しているといえる。反対に、30代以上の回答者18人のうち、半数の9人が中学校、2人が小学校しか修了していない。6割以上が中学校卒

以下ということになる。20代の回答者の多くは、日本生まれか、あるいは来日時期が幼少期であり、教育の早い段階から日本の教育を受けていた可能性があるのに対し、30代以上の回答者の中には、年齢が高くなつてから日本に来て、教育機会を逃してしまっている人が多数いるものと考えられる。

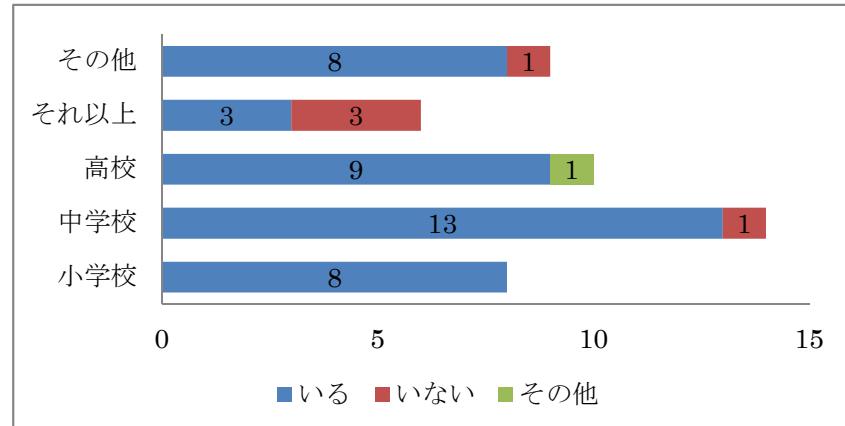
図表 2-41：日本語の読み書き能力と本人学歴



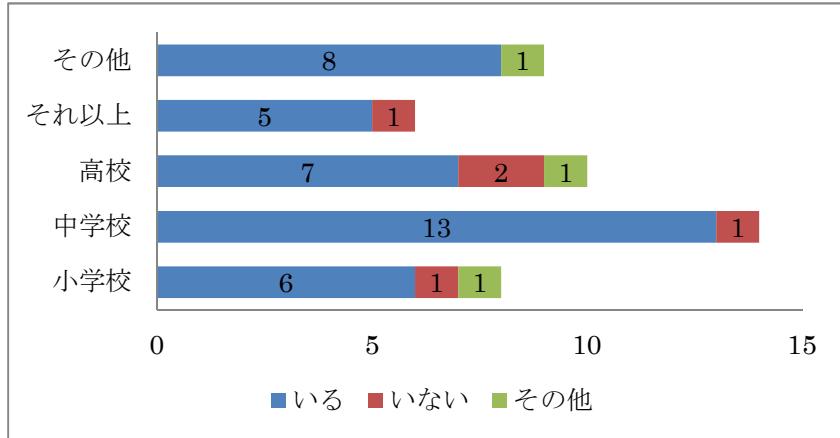
図表 2-41 は本人の最終学歴と日本語の読み書き能力の関連を示したものである。最終学歴を回答していない「その他」の 7 人を含めて、47 人中 33 人にあたる 7 割が「新聞を読める」と回答している。1.5 世と二世世代の場合、新聞が読める人が大半である。ただ同時に、残りの 3 割は新聞が読めない、と回答しているとも考えられる。特に中学校が最終学歴と回答した人の中に、ひらがなしか読めない、という回答者が 2 人いる。

これまでの調査を参照してみれば、日本語の読み書き能力の高低は、雇用の形態と日本国籍の保持に関連しており、ひらがなしか読めない 1.5 世、二世世代は、日本社会での統合に困難を見出す可能性が高いといえる。

図表 2-42：出身国のある友人の有無と本人学歴



図表 2-43：出身国以外の友人の有無と本人学歴



図表 2-42 と図表 2-43 は本人学歴と社会的つながりの関連を見たものである。回答者 47 人のうち、出身国の友人がいると回答した人が 42 人で、出身国以外の友人がいると回答したのは、39 人である。出身国友人がいる人は 9 割、出身国以外の友人がいるのが約 8 割ということになる。高校卒業と回答した人の中に、出身国以外の友人がいないと回答した人が 2 人いるのは、やや驚く点であろう。一般的に言って、集住地区の小中学校に在籍中は、同じバックグラウンドの児童が多いので、出身国以外の友人がいない場合も考えられるが、高校は地域から離れて進学することが多いので、出身国以外の友人ができやすい環境にある。それでも出身国以外の友人ができないのは、それだけ外国人に対し、特別な枠を提供している学校があるのか、あるいはある一定の高校に外国人が集中せざるを得ない状態なのかどちらかだろう。

あまり大きな数字ではないので、その影響がどの程度あるかとはいがたい。しかし反対に高校卒業後の高等教育機関の進学者の中に、出身国の友人がいないという回答した人の割合が半数を占めている。この点も注目すべきだろう。

② インタビュー調査からみる個別の移住経験

前項では、量的データを使いつつ、調査結果の全体的な傾向をみた。もちろん、こうした「全体像」を作り出しているのは、ひとりひとりの個別の移住経験に他ならない。この項では、インタビュー調査への回答から、インドシナ難民の来日後の移住経路の質的な特徴を把握したい。前項とも重ねつつ、難民一世と難民子弟（難民 1.5 世および難民二世）の順にみていこう。難民一世では、定住センター出所後の居住地、就労状況、日本語の習得、同胞や日本人などとの社会的なつながり、差別の経験、日本国籍の取得と子どもの教育に、難民子弟では、家庭での母文化教育、義務教育後の進路選択、日本国籍の取得に焦点をあてよう。

(i) 難民一世の移住経験

◆集住地域の形成

難民一世は、定住センターでの日本語教育と社会適応訓練を受けた後、地域社会に出て生活を始めた。多くは、まず定住センターの近くに居住していたが、親類や同胞を頼りに移動し、集住地域を形成していった。

※注：語りのなかの（ ）は著者が補った部分、…は省略した箇所があることを示す。以下も同じ。

『日本に来てからは品川の国際救援センターにいた。それからは横浜市の I 団地に住んでいる。先に親戚が住んでいたので』

(A さん、ベトナム系、40 代、2001 年来日、無職)

『大和の定住支援センターを出てから、S 台に住んだ。でも兄の職場からも自分の学校からも遠くて、すぐに引越しをした…いまは平塚市の Y 団地に住んでいる。アパートだとなかなか安い物件がみつからず、団地に住んでいる。カンボジア人やラオス人、ベトナム人がたくさんいるから』

(B さん、カンボジア系、40 代、1981 年来日、自営業)

『兄が 1982 年に先に日本に来ていたので、呼び寄せで日本に来た。最初は兄の住んでいる大船に住んだ。いまは大和市の I 団地。ベトナム人が多く住んでいて、助け合えるし、住みやすいから』

(C さん、ベトナム系、30 代、1992 年来日、電気関係職)

A さんと C さんが暮らす I 団地は、インドシナ難民を含む外国籍住民が多数暮らしている集住団地である。A さんはすでに団地に暮らしていた親せきを頼りに、C さんもベトナム人が多く住むこの団地に集まってきた。B さんもカンボジア人らが多数暮らす Y 団地に移っている。きょうだいや友人、親類を頼りに移動するため、同胞たちの集まりがみられるようになった。後述するように、エスニック団体の活動や住民どうしのつながりがみられ、エスニック・コミュニティが形成されるようになっていった。

◆就労 一雇用先と入職経路

難民一世は、定住センターを退所後、居住地とともに就労先の確保が求められた。インドシナ難民に対しては、退所の際に、難民事業本部を通じた職業斡旋が実施された。地域社会で暮らして以降も、地域の相談窓口や難民相談員などに頼ることもできた。

先の第二項でみたように、質問紙に答えた難民一世には有職者が多数を占めたものの、雇用形態を見ると、正規雇用及び非正規雇用が混在していたように、その就労状況は一様ではない。インタビュー調査でも、ひとつの職場に長期間に渡って就労し、雇用主との安定した関係を築いたりする人や、逆に転職や失業を経験したりする人もいた。前項の単純集計でも示されていたが、大半の対象者が転職を経験している。そこで個別の聞き取りでは、とくに初職と現職について、就労状況とともに入職経路を詳しくたずねた。入職経路では、職業斡旋やハローワークの他に、同胞の「つて」がよく活用された。

『定住センター（品川国際救援センター）を出てから 3 年くらいは主婦で、子どもも小さかった。

尼崎に来て、D 電工に就職した。（最初の仕事は）難民相談員に紹介してもらったところ。現在の仕事はベトナム人の友人に紹介してもらった。K プレスというシャッターの工場』

(D さん、ベトナム系、50 代、1986 年来日、組み立て工)

『最初の仕事は、車の部品工場で、プレス機械の操作をしていた。20 人くらいの従業員がいる会社で、外国人はベトナム人とカンボジア人がいた。品川の国際救援センターの紹介で就いた…（いまの仕事は）おしづり、タオルを作る工場で働いている。60 人くらいいるうち、外国人は 40 人以上。ベトナム人が多くて、カンボジア人は自分ともう一人だけ。カンボジア人の友人に紹介してもらった』

(E さん、カンボジア系、40 代、2002 年来日、レンタル・リース業)

『（最初の仕事は）兄の奥さんが働いていた会社だったので紹介してもらった。（自分は）縫製がで

きたので、8年間ほど自宅で縫製の仕事をしていた…横浜のほうの会社で、社長さんが朝に材料を持ってきて、夜にできたものを取りに来るという感じだった…現在の仕事は、電気関係の会社で、フィルターブリューや、パソコンの調整を行っている。12年働いていて、機械のこともよくわかっているので、社長が大事にしてくれている…日本では、次々と転職するよりは、ひとつの仕事に長く就くほうがいいと思った』

(Cさん、ベトナム系、30代、1992年来日、電気関係職)

『(最初の仕事は) ゴルフクラブの握るところを作る会社だった。プラスチック製造工場。定住センターの紹介で就いた。いまの仕事は機械を作ったり、組み立てたりする工場。Tマシナリー株式会社で、溶接や組み立てが作業。注文が入った機械を海外で組み立てに行く仕事を15年ほど前からやっている。これまでインドやバンコク、マレーシアや香港、上海などにも行った…組み立てでうまく作動するかまでチェックして納品するので、二週間くらい現地に行っている。図面を見て組み立てるので、「力だけの仕事」ではない。平成4年からずっとここに(20年近く)勤務している…部下も日本人だらけで、日本語ばかりでやる。スタッフ全体も日本人ばかり。日本人の部下から「なぜベトナム人から学ばねばならないのか」という雰囲気を感じたこともある。それは「単なる力仕事」ではなく「頭を使う仕事」だからだ、だから先輩に習うのだということをきちんと説明しなくてはならない』

(Fさん、ベトナム系、40代、1982年来日、機械工)

『(最初の仕事は) ラオス人の友人が紹介してくれた。テレビ画面の板状の製品を仕上げてから、他の会社に送る仕事。一年間続けた…今はN自動車の部品の組み立て作業。社員ではなくパート勤務。時給制で給料は高くないが、社員がみなとてもよくしてくれるので、もう13年になる。「人がとても良いので続けたい。社長さんからも「長くずっといてほしい」と言われている』

(Gさん、ラオス系、60代、1982年来日、機械工)

『仕事は最初センターに紹介してもらって、東京で働いていたけど、7年間。父母が来てから辞めた時にどうしようとなったら、会社の社長が紹介してくれた。電気関係の仕事だった。エンジニアではないけど、社員は140人くらい。電気機器の組み立てだった…今はアルバイト。6年間ほとんどの仕事がない。羽毛布団の会社で、ほとんどパートタイム…いまのアルバイトは友達の紹介で。今は仕事がないので、週に一回か二回だけ』

(Hさん、ラオス系、60代、1980年来日、臨時雇用)

『最初の仕事は品川のセンターで紹介された。部品を組み立てる工場で、50人くらいが働いていた。外国人は10人くらいで、ベトナム人とカンボジア人がいた…最初は日本語がわからなかつたが、徐々に慣れていった…そこには10年くらい勤めていたが、会社の人員削減で解雇された。いまは友達や口コミを頼りに仕事を探している…ハローワークにも行った。一回、子どもと一緒に行ってもらって。でも日本語ができないので、仕事を探すのは難しそう…年を取ってから首になつたので、仕事探すのがたいへんだ』

(Aさん、ベトナム系、40代、2001年来日、無職)

ここであげた7名のうち、CさんやFさんは10年以上にわたって仕事を続けている。CさんやGさんは、職場で「社長さん」からの信頼を得ていると感じており、自分自身も働き続けたいと考えている。またいまの職場に20年近く働くFさんは、単なる「力仕事」ではなく「頭を使う仕事」をし、日本人の部下に仕事を教える立場にいる。長年の経験を積み重ね、職場内で職階を上昇させている。

彼らのように安定した職場で働く人々がいる一方で、不安定な就労状況で働く人々もいる。Hさんは現在アルバイトであり、6年間ほとんどの仕事がない。週に数回のアルバイトであり、収入は不

安定である。また A さんも、人員整理によって 10 年ほど勤務してきた工場を解雇されて、インタビュー当時は求職中だった。日本語に問題があると感じ、また年齢も高いことから、A さんは仕事探しのが困難だと考えている。

加えて、彼らの入職経路をみてみよう。A さん、D さん、E さん、F さん、H さんは、定住センターや難民相談員から雇用先を紹介してもらった。また G さんは初職をラオス系の友人から、D さんと E さんは現職をベトナム系とカンボジア系の友人から紹介してもらっている。相談員やハローワークといった公的窓口を利用するだけではなく、同胞のネットワークを介して雇用機会にアクセスする人々が目立つ。前項のクロス表分析で、有職者に同国人などの友人が多いという結果が示されていたが、同胞を介した雇用情報のやりとりがなされていることがうかがえる。

◆日本語の壁と習得への努力

地域社会に出た難民一世は、自分たちの使う日本語に問題を感じている。日本語は、職場で使用するだけではなく、学校からの通知を読むときやテレビや新聞を使用するときなど幅広い場面で必要となる。ところが、定住センターを出てすぐに就労する難民一世は、数ヶ間の定住センターでの日本語訓練だけでは自分の日本語力が足りないと捉えている。加えて、日ごろは仕事で時間をとられてしまい、日本語を学習する時間を確保できないと繰り返し指摘した。そのなかで、彼らは時間をねん出して、日本語を習得しようと努力してきた。

『(定住センター出所後に日本語を勉強する機会は) まったくない。勉強したいけど、勉強する時間がない。週末は仕事が休みだけど、疲れていて勉強することはできない… (日本語を学ぶために) 日本語で日本人の同僚とたくさん話をするようにした』

(E さん、カンボジア系、40 代、2002 年来日、レンタル・リース業)

『日本語がもっとできればいいなと思ったことはある。センター出所後は勉強する機会はまったくない。勉強したいけど、勉強する時間がない。週末は仕事が休みだが疲れていて勉強することはできない。日本語で日本人の同僚とたくさん話すようにした…定住センターの 3 ヶ月だけの日本語では全く足りない。会話はできるけど、漢字は書けない (日本語を学ぶために) ベトナム語や日本語の本を買って読んだことはある… (日本の生活で困ることは) 日本語を学ぶ機会が限られていること。日本語ができないと、会社でいじめられることも多いから』

(F さん、ベトナム系、40 代、1982 年来日、機械工)

『(仕事していたとき) 作業に必要な最低限の単語は何とか聞き取れてた。ベトナム人やカンボジア人が職場にいたので、班長が何を言っているか教えてもらった… (仕事を続けるうえで日本語力は必要と思うかという問いに) 必要。読み書きが自分にとっては難しい』

(A さん、ベトナム系、40 代、2001 年来日、無職)

『定住センターを出てから 5 年くらいたって、工場で知り合った女性から目黒の日本語教室を教えてもらって通うようになった。ベトナム人ばかりと話すと日本語ができないので、ベトナム人のいない工場で働くことにした』

(I さん、ベトナム系、40 代、主婦)

『センターを出てすぐに働き始めたから、夜間学校などの情報がなかったから、会社で一生懸命頑張って日常会話を学んだ。社会が識字ができないと、認めてくれないため、主人に会ってから夜間中学校に行くようになった。その後の夜間高校は本格的で、ついていくのも精一杯でした… (頑張った理由は) 自分の夢は学校に行きたかった。全く何も学ばないで、社会に出て、外人だからという偏見を持たれず、平等に見てほしかった。そのときに自分に足りなかつたものは言葉だった』

(J さん、カンボジア系、40 代、1987 年来日、保育系職員)

働き始めた難民一世は、すぐさま、会社の日本人同僚とのやり取りのなかで日本語を使う場面に置かれた。Aさんは、聞き取れた「作業に必要な最低限の単語」を理解しつつ、仕事に取り組むことになった。EさんやFさんは、会社の日本人の同僚とできるだけ日本語で話し、日本語の訓練に励んできたという。なお、前項では必ずしも日本語が流暢ではないと考えている人たちであっても仕事に就いていたが、これは日本語を使用しなくてもよい仕事についていたり、Aさんのように同胞同士で教え合ったりして補っていたこともありうるだろう。

とはいって、ほとんどの難民一世は、自分の日本語力は不十分だと感じている。AさんやFさんは、日本語の会話はできるけれども読み書きは難しいと答えた。口語的な日本語は理解できても、日本語の書類を読んだり、書いたりすることは難しいという。

なかには、職場を出て日本語力を付けようと努力する人々もいる。Iさんは知り合いに教えてもらった日本語教室に通い、Jさんは夜間中学・高校に通って日本語力を習得しようとした。しかし、時間的な制約が多い難民一世は、教室に通うほどの余裕はないと考えており、職場以外で日本語を学ぼうとする人は多くはなかった。

◆社会的つながり 一 同国人や日本人とのネットワーク

集住地域の形成や就労の項目でみたように、難民一世のインタビューでは、さまざまな人々や団体とのつながりが語られた。上述したもの以外でも、同胞とのプライベートな集まりから大人数が参加するイベントまで数多く見られた。また難民たちはエスニック団体が実施するイベントだけではなく、日本人が実施するイベントにも数多く参加していた。

『毎週土曜日には、ベトナム人とバドミントンの練習をしている。ベトナム人の友人で集まって家で食事をしたり、子どもを連れて動物園に行ったりする…教会の神父さんの紹介で「NGO ベトナム」という団体で6ヶ月間研修を受けて、教育委員会派遣の「こども多文化共生サポート」として、神戸の学校で3年間働いた。教会の若者向けの勉強会に参加し、シスターと日本人たちといろんな問題についてディスカッションした』

(Kさん、ベトナム系、30代、1996年来日、無職)

『仏教なのでお寺を紹介するイベント、ラオスのお祭り、お盆、お正月の時などに参加する。ラオスの料理などをみんなで持ち寄ったりするのでとても楽しい』

(Gさん、ラオス系、60代、1982年来日、機械工)

『ラオスのコミュニティはある。お祭りとかに参加する。日本に来てからずっとラオス人協会。留学生が作ったもの。政権変わってからまだ残っている人たちのコミュニティ。メンバーは20~30家族くらい。100人くらい。アクティブなのは10人くらい…(他に)難民連帯委員会、そのときの活動は援助。衣類を難民キャンプに送る。三ヶ国のインドシナ難民委員会にも入っていた』

(Hさん、ラオス系、60代、1980年来日、臨時雇用)

『毎週、I小学校で地元の日本人が実施している卓球の活動に参加している。日本人が20人くらいで、ベトナム人は2、3人くらい。世話役のXさんに誘ってもらって参加するようになった。Xさんは、何かと面倒を見てくれたり、声をかけたりしてくれる「日本のお父さん」のような存在』

(Cさん、ベトナム系、30代、1992年来日、電気関係職)

『(困ったときは)、「日本のお母さん」に相談します。言葉、仕事、書類で日本語がわからないときには、お願ひします。たまに「お母さんの日」とかに、家で遊んだりします。ラオス出身の人に相談することはあまりないですね』

(Lさん、ラオス系、50代、1998年来日、検査技師)

Kさんは、プライベートな同胞の集まりだけではなく、教会やベトナム系団体の活動にも参加している。教会の神父とのつながり、教会の若者向け勉強会への参加など、教会活動とのつながりが深い。またGさんやHさんは、ラオス人協会の活動やラオス系寺院のイベントに参加している。多くの同胞が集まるという。これら以外にも、ベトナム系の旧正月（テト）や、ベトナム系カトリック団体のミサや企画、カンボジア系団体による「歌や料理のイベント」、在日ラオス文化センターが実施する旧正月や11月のThat Luangのイベントなどがみられた。

加えて、同胞のコミュニティとは別に、CさんやLさんは日本人と一緒に活動している。団地活動で出会う人や「日本のお父さん」「日本のお母さん」と呼ぶような日本人と出会い、「言葉、仕事、書類」などの件で相談している。他に相談相手として「勤め先の社長」「同じ職場で働いていた年配の女性」「今の会社の先輩」「難民相談員」なども挙げられることがあった。前項の分析が示していた同胞や同胞以外の外国人や日本人とのつながりは、職場や地域コミュニティ、同胞が主催するイベントなどを通じてきずかれている。

◆差別の経験

こうした一方で、日本で暮らすなかで「いじめ」といった差別や排除の経験も何度か語られた。

『一番つらかったのは、自分の国に帰れ、汚いと言われたこと』

(Jさん、カンボジア系、40代、1987年來日、保育系職員)

『差別はある。無視されたりとか。会社でいじめられたこともあるけど、気にしない…気にしないだけ、我慢だけ。しかたないから。家族もあるし。自分の仕事やって帰るだけ』

(Hさん、ラオス系、60代、1980年來日、臨時雇用)

『子どもが学校でいじめられたとき、母親が出ていっていじめないでくれと子どもを守った。長男は学校でも公民館の空手教室でもいじめられた』

(Dさん、ベトナム系、50代、1986年來日、組み立て工)

DさんやHさん、Jさんは、差別的なことを言われたり、自分の子どもが学校でいじめられたりした経験を持つ。日本人とのつながりがある一方で、他の日本人などから冷たい対応を受けることもあった。

◆日本国籍の取得

長期に日本で滞在するなかで、難民一世は、日本国籍を取得するかどうかという選択にも直面している。前項の単純推計でみたとおり、調査全体では二割弱の日本国籍取得者が含まれていた。個別のインタビューに答えた人のなかにも、日本国籍をすでに取得している人々がいる。国籍取得の理由をたずねると、さまざまなことが浮かんできた。まず、難民は母国の国籍がなく、それを補うためと言う意見があった。

『日本国籍取ったのは2007年くらいかな。人間らしく生きていきたい。難民だと国籍ないでしょ。

ここに居ても人権がない。人権が一番大事』

(Hさん、ラオス系、60代、1980年來日、臨時雇用)

「人権がない」と主張するHさんは、自分たちが権利がないために、日本国籍を取得したという。ここでいう「人権」にはさまざまな意味合いが含まれると思われるが、Hさん自身は日本での制

約を減らそうとして、日本国籍を所得しようとしていたことがうかがえる。

もうひとつ、取得理由でみられたのは、子どもの将来がきっかけというものである。子どもを持つ難民一世は、以下のように語る。

『日本国籍を申請したいと考えているけど、書類や手続きがとても大変で、なかなか手を付けられない…子どもたちは日本で生まれて、ベトナム国籍も何もない。このままでは将来が不安』

(Cさん、ベトナム系、30代、1992年來日、電気関係職)

『日本国籍を取得したほうが、生活上は便利。将来は、子どもを海外に留学させたいけど、いまのままでは難しい』

(Kさん、ベトナム系、30代、定時制高校卒、1996年來日、無職)

Cさんのように、自分たち難民にはベトナム国籍がなく、日本生まれの子どもは無国籍になってしまう。そして国籍がないと、彼らの将来に問題となるのではないかと心配している。Kさんも、子どもを海外に留学させたい。いまのままでは難しいとしつつも、生活上「便利」になる日本国籍の取得を考えている。

ところが、実際に日本国籍を取得するとき、難民一世はさまざまな悩みを抱える。

『最初は「定住者」資格でした。国籍はすごく悩んだ。自分が生まれた時に父の顔を見たことないけど、父がくれた名前が、国籍を変えるとなくなってしまう。名前だけではなくて、国籍を変えるということは色々な面で日本のことときちんと理解しなくてはならない。日本が戦争になった場合は、外国人なので家族バラバラになってしまいなど、色々と悩んだ。日本人に生まれ変わるということで決心した』

(Jさん、カンボジア系、40代、1987年來日、保育系職員)

日本人男性と結婚しているJさんは、日本国籍の変更により、まず氏名が変わってしまうことの抵抗感を示す。また「日本人」として日本のこと理解できるようにならねばならない。国籍変更に伴う諸問題を考えつつ、「生まれ変わる」決心をして国籍を変更したという。

Jさんたちのように日本国籍を取得する人々がいる一方で、すべての難民が日本国籍を取得できるというわけではない。Fさんは、仕事で海外に出向くこともあって日本国籍を取得しようと考えたものの、実際にはまだ取得できていない。

『(日本国籍の取得に関して)書類が読めないこともあり許可されなかった。自分は会話を聞くことができるけど(センターの)3ヶ月だけの日本語では、(国籍取得のためには)まったく足りないでしょ。もうだいぶ日本に暮らしているのだから、20年くらいの人には日本国籍を与えてもよいのではないか、そうした仕組みを作るべきではないか』

(Fさん、ベトナム系、40代、1982年來日、機械工)

Fさんは、自身の日本語能力が壁となって、まだ日本国籍が取得できていない。会話ではなく読み書きなどの点で問題を感じるFさんは、日本国籍の取得が難しいと考えている。

◆子どもの教育

難民一世には、子どもがいる家庭もある。子どもと一緒に来日した人や、両親が先に移住して子どもを後から呼び寄せた人、日本で子どもを産み育てている人などがいる。彼らは自分の子どもに、できるだけ母国文化を教えようとする。

『家庭では子どもとベトナム語と日本語で話す…ベトナム文化なども子どもに教える。ベトナム人なのに、ベトナムのことが分からなかったり、ベトナムの食事が食べられないのは恥ずかしい』
(Iさん、ベトナム系、40代、主婦)

Iさんは、日本生まれの15歳未満の子どもが3人いる。ベトナム人なのにベトナムの文化を知らないことは「恥ずかしい」として、子どもたちに熱心にベトナム語や文化を教えていると答えた。では、どのように彼らは母国文化を子どもに伝えていくのか。インタビューから、いくつの事例をあげてみよう。なお、最初に登場するDさんとMさんは夫婦である。

『(日本生まれの20代の子どもが二人いるので)子どもたちには一生懸命ベトナム語で話した。ベトナム語を教え、ベトナム料理を作り、ベトナムの習慣を教えた。テトなどの文化やその意味も話した。礼儀作法も忘れずに行った。そのおかげで、長男はベトナムとの取引のある会社に就職した。昨年に(長男が)会社で社長らとベトナムに旅行に行ったとき、長男がベトナム語を話したのでとても喜ばれた』

(Dさん、ベトナム系、50代、1986年来日、組み立て工)

『ベトナム語を忘れないために(子どもとは)母語で会話する。ベトナムの習慣や文化をできるだけ教えた。ベトナムでは、子どもにお小遣いを与えるので渡さなかったら、長男が小学校三年生の時の誕生日に「おとうさんおかあさん、月200円か300円のお小遣いを下さい」とベトナム語で書いて渡された。その手紙が写真と一緒に額に入れて飾ってある』

(Mさん、ベトナム系、60代、1986年来日、無職)

『(保育園に通う二人の子どもに)毎日、ベトナム語でノートに一ページずつ日記を書かせている。日本語とベトナム語の両方がわかると世界が広がるし、仕事のやりがいも違ってくるから。自分もベトナム語しか話せなかつたときは、日本の方がよくわからなかつたが、日本語がわかるようになると、日本人のことや日本社会の方がより深くわかるようになった。子どもたちにも同じようにベトナムのことを理解してほしい…(これから)子どもが日本の学校で勉強するようになると、日本語のほうがうまくなつて、母国の方を忘れてしまうのが心配。母国のことや母語を学ぶ機会があればいいなと思う』

(Kさん、ベトナム系、30代、1996年来日、無職)

『(日本生まれの10代の子どもが二人いる)家では、主にベトナム語で話している。子どももベトナム語を話せるが、読み書きはこれから勉強してもらおうと思っている。ただ子どもは日本語の方が得意なので、子どもとコミュニケーションのためにも、自分も日本語の勉強した…(子どもには)ベトナムの文化や習慣を教えている。2年に一度ベトナムに帰つて、両親に会つてもらつている。子どもたちには、将来ベトナムに帰つて仕事をしてもらいたい』

(Cさん、ベトナム系、30代、1992年来日、電気関係職)

『(小学生で来日した20代の子どもと、日本生まれの小学生と保育園の子どもがいる)家庭ではカンボジア語と日本語を混ぜて話す。カンボジア語の方が多い…会話を通じて、母語を教えている。(20代の)息子はカンボジア語を書く練習もしている。DVDの映像を見せたり、日本国内のカンボジア人のイベントに連れて行つたり、カンボジアに一時帰国をするなどしているうちに、子どもたちが自らカンボジアのことを調べるようになった』

(Bさん、カンボジア系、40代、1981年来日、自営業)

日本生まれの子どもたちがいるDさんとMさん夫婦は、子どもたちに熱心にベトナム文化や言

語を教えてきた。Mさんはその「成果」として、子どもたちが自らベトナム語を使ってきた「お小遣い」の思い出を語っている。Dさんが語るように、夫婦の熱心な母語教育もあり、子どもはベトナム文化を活かして仕事をしている。

Kさんは、子どもにベトナム語で日記を書かせながら、二つの文化を教えている。また10代の日本生まれの子どもがいるCさんは、「2年に一度ベトナムに帰って」両親に会わせるなど、子どもにベトナム文化を現地で体験させてきた。カンボジア・レストランを営業しつつ、カンボジアに中古部品やバイクを輸出するBさんは、20代の長男に言葉や文化を教えつつ、家業を手伝わせている。カンボジアへの一時帰国や日本でのカンボジア系イベントに出席させてきたかいもあり、子どもたちはカンボジア文化に興味を抱いているようだ。

こうした熱心な努力の背景には、CさんやKさんが言うように、子どもは日本語がうまくなる一方で、ベトナム語を忘れてしまうかもしれないという危機感がある。実際に、母語や母文化を子どもたちにうまく継承できず、家庭環境が困難になることもある。次のNさんの家庭は、親が母語を使用するものの、子どもが日本語をしており、親子間の意思疎通が難しくて子どもが親の言うことを聞いてくれなくなってしまった。

『親からはラオス語で話しかける。子どもは日本語で返してくる。ラオス語を聞くのは分かるようだ…（子どもにラオス文化を教えようとしたかと聞かれ）教えようとしたが、難しかった。ラオス語で話しても、日本語で帰ってくる。子どもが言うことを聞いてくれなかった。（子どもに）勉強しなさいと言ってあまり勉強はしてくれなかった。ただ遊ぶだけだった』

（Nさん、ラオス系、60代、1982年來日）

こうした家庭では、親が子どもをコントロールすることができない。親子間での家庭内不和が目立ち、家庭環境が不安定になってしまうこともある。

（ii）難民子弟（難民1.5世～難民二世）の移住経験

◆母文化の教育

続いて、幼少期に来日した難民1.5世と日本生まれの難民二世の移住経験をみてみよう。彼ら難民子弟は、親と一緒に来日した場合もあれば、先に来日した親や親族からODPにより呼び寄せられて来日した。難民一世と異なり、難民子弟は日本の学校教育制度を経験している。

難民子弟にも、家庭における母語や母文化教育についてたずねた。家庭などで積極的に母国語を使用したり、学習するよう教育されてたりするなど、両親から熱心に言語や習慣、食生活などの母国文化を教えられてきた。

『小さい時から口酸っぱく言われているのは、ベトナム語を絶対に忘れてはいけないということ。小さい頃、両親の前で弟と日本語を話していると怒られたこともあった。家にベトナム語の本とか、辞書とかもあって、成長するにつれて、ベトナム語が出来た方が良いと思って自主的に勉強しています。新聞も読みます。それからネットでベトナム語のニュースを読みます。家の外でベトナム語を使う機会は、ほとんどないです…』

（Oさん、ベトナム系1.5世、1996年來日、大学院生）

『親子ではベトナム語で会話する。自分は100ペーセント理解できるし、ベトナム語も話せる。きょうだい同士では、ベトナム語と日本語が混ざる…親がベトナムの小学校一年生向けの教材をベトナムから取り寄せ、日曜日はベトナム語を勉強させられた。祖先を敬うことやお線香と一緒にあげることを言われた』

（Pさん、ベトナム系1.5世、20代、1996年來日、大学生）

幼少時に来日したOさんは、親から日本語を話すと怒られたというように、両親も必死にベトナム語を話させようとしてきたことがうかがえる。おかげでベトナム語の新聞やニュースを読むことができるくらいになった。

同じくPさんは、小さいころからベトナムの教材を用いて家庭内学習に取り組まされた思い出を語る。家庭ではベトナム語と日本語が混じってコミュニケーションがとられている。

◆義務教育後の進路選択 一高等教育への進学と労働市場への参入

難民子弟は、日本の学校教育を受けて成長していく。ところが、親世代は進学や受験といった学校制度についてはなじみがなく、分からぬことも多い。代わりにNPOや公的機関などの日本人から情報を得たり、学習支援などのサポートを受けたりしてきた。

『学校の勉強や受験のことなどは「多文化まちづくり工房」のYさんに相談してきた。日ごろの勉強では、Yさんのところに毎日通い、課題を出してもらって取り組んだり、テストを見てもらったりした。全教科見てもらった。また受験や就職のときにも、Yさんに協力してもらって、面接の準備をした。Yさんのサポートがなければ高校にも行けなかっただし、就職もできていなかっただと思う。Yさんがいなければ、いまの自分はなかっただ』

(Qさん、ベトナム系1.5世、20代、1998年来日、機械工)

『両親は進路に助言ができないことに困っていたようだ。だが、(進学の際)Z先生に紹介してもらひ、さぼうと21の奨学金を利用した。日本学生支援機構の奨学金も利用した』

(Pさん、ベトナム系1.5世、20代、1996年来日、大学生)

Qさんは、地域で活動する団体のスタッフから、日ごろの勉強や学校でのテスト、受験や就職に至るまでのサポートを得ることができた。またPさんは、日本人の「Z先生」から難民が対象となる奨学金のことを聞いて利用するなどし、高等教育への進学を果たしている。両者とも、人的・金銭的なサポートが進学に欠かせなかった。

多くの難民子弟には、NPOや日本語学級などで関わった人々とのつながりがあった。彼らは日常や何か困りごとがあるときに、そのつながりを活用していく。

『「多文化まちづくり工房」でのスキー、バーベキュー、花見、花火に参加している。「多文化まちづくり工房」には、ベトナム、カンボジア、中国、パキスタンをはじめ色々な国の人人がいる…高校・大学時代の同級生(日本人)と飲み会を開くこともある。(困るとき)Z先生や多文化まちづくり工房のYさんに相談することはある』

(Rさん、ベトナム系1.5世、20代、2001年来日、短大卒、事務員)

『毎週日曜日の午後に、「多文化まちづくり工房」のYさんがいちょう小学校で実施しているサークルに通っている。その仲間たちとお花見に行ったりする…I団地に住んでいろいろなサポートを得られたから、まだよかったと思う。他の地域だったら、もっと大変だったろう』

(Qさん、ベトナム系1.5世、20代、1998年来日、機械工)

QさんもRさんも、地域で活動するNPO団体の活動に参加しながら、日本人とのつながりが重だと答える。高校や大学以上に進学するために、こうした支援が欠かせないことがうかがえる。

一方で、すべての難民子弟が高等教育に進むわけではない。別の難民子弟は、家庭の事情から、できるだけ早く働くよう言われてきた。

『親はすぐに働くことを望んだ。受験については放置されていた。自分でアルバイトをして学費を

稼ぎ、塾には行かずに、自分で勉強した…学校やさぼうと 21 の奨学金をもらった』

(R さん、ベトナム系 1.5 世、20 代、2001 年来日、短大卒、事務員)

R さんは 5 人家族であるために生活費に余裕がなく、親から早く働くことを望まれた。民間団体や学校の奨学金を受給して学業を続けられた R さんは、自分の進学については家庭からのサポートがあまり受けられなかつたと感じている。

学校教育を経験した難民子弟も、高等教育を受けた後には社会に出ていくことになる。なかには、海外で活動しようと考える難民子弟もいる。

『自動車のことなど技術を勉強しているので、N 自動車のベトナム工場でも生かせると思う。将来的にはベトナムで会社を設立したいと思っている』

(Q さん、ベトナム系 1.5 世、20 代、1998 年来日、機械工)

『民間の通信会社に就職する。一般コースとグローバルコースがあるが、自分はグローバルコースである…グローバルコースは、将来海外で働く可能性がある。自分のバックグラウンドを是非、東南アジアで活かしたいと思っている』

(P さん、ベトナム系 1.5 世、20 代、1996 年来日、大学生)

『就職は、メーカーですね、とにかくモノづくりがしたいと思っていた。自分の研究した分野だと食品とか科学メーカー、そして海外展開を積極的に行っていて、ベトナムとつながりがありそうな会社を調べました…最初は国内で経験を積んでから、海外に行くかも。清涼飲料の開発をしたいと思っています。勤務地の希望を、どこでもいいけど、ベトナム大丈夫って（面接官に）聞かれたので、海外に行く可能性があります。ベトナム語は日常生活、簡単な会話しかわからないですね。チャンスがあれば、行きたいですね』

(O さん、ベトナム系 1.5 世、1996 年来日、大学院生)

Q さんは、自分のスキルを活かして、将来は母国ベトナムで起業したいと考えている。また P さんは、自分が将来グローバルに活躍できるような就職先として通信会社に就職した。「自分のバックグラウンド」を活用しようと考えている。O さんも、今後の就職先としてベトナムとつながりがありそうな企業を探すなど、自身のバックグラウンドを活かし、日本とベトナム、第三国とをつなぐ仕事をしていこうとする。経済成長が著しい母国に進出する企業に就職したり、就職を希望する難民子弟が成長しているのである。

◆日本国籍の取得

難民子弟も無国籍であり、それゆえに国籍は大きな問題となる。インタビュー対象者のなかにも、すでに日本国籍を取得した人や、現在は申請中の人、これから申請を考えている人がみられた。

『いま帰化の手続き中。日本のパスポートを取ることには、海外に行きやすいといったメリットがある。(帰化して日本の国籍を取得しても) ベトナムを捨てたことにはならないと思っている』

(P さん、ベトナム系 1.5 世、20 代、1996 年来日、大学生)

『(2005 年に日本国籍を取得した理由は) 将来のプランとして、ベトナムで通訳やボランティアをしたい。でもベトナム国籍のままだと、ベトナムは社会主義の国だから、向こうで何かあるかわからない。日本国籍にしておけば、何かあったときも安心だと思うから。(永住者のままでダメですかとの問い合わせに対して) 永住のままだとベトナム人のまま。ベトナムの法律のもとにある。そ

れでは不安なので、永住ではないほうがよい』

(Sさん、ベトナム系1.5世男性、40代、1990年來日、大学卒、教員補助)

海外で働きたいと考えるPさんは、帰化によってベトナム国籍を放棄しても形式のことであり、ベトナムに対する愛着があることを示唆しつつも、日本国籍が便利であるとして帰化手続きをすすめている。同じように将来ベトナムで活躍したいと思うSさんは、すでに日本国籍を取得した。Sさんはベトナム国籍では国家から捕捉される恐れがあると言いつつ、ベトナム国家から法的に離脱して日本国籍を取り、ベトナムで活躍したいと考えている。

難民子弟も、難民一世と同様に日本国籍の取得という選択に直面する。彼らは日本国籍の取得により、将来の活躍の幅を広げようとしている。

(3) 調査結果のまとめ

最後に、今回の調査から得られた知見をまとめよう。難民一世は、まず定住センターにて日本語教育や社会生活に関する適応訓練を受け、退所して地域社会で暮らすことになった。家族やきょうだい、親せきや友人らを頼って移動し、その結果として特定地域に集住していく。同胞が集まる場所では、組織活動が活発になったりするなどし、社会的なつながりがみられる。エスニック・コミュニティが整備される居住地域となっていました。

地域社会に定住していくと、就労して生計を立てねばならない。特定の職場に長く勤め、職階を上昇させて地位を築いた難民一世もいれば、転職したり、なかには失業により雇用が不安定になった人々もいる。入職経路を見ると、難民事業本部の相談員やハローワークといった公的な窓口を利用したり、同胞によるネットワークを頼りに職探しを行ったりすることがみられた。加えて、難民一世にとって、職場は生活の中心であり、日本人や同胞とも接触する場所でもある。日本語力の習得やネットワーク作りの場としても重要である。

そして、ほとんどの難民一世が、自分の日本語が充分なものではないと痛感していた。ところが、働きながら日本語の語彙を増やしたり読み書きを練習したりする時間を確保することは難しい。地域の日本語教室や夜間学校に通ったり、日本人同僚と意識的に話したりするといった努力をする人々もいたが、少数にとどまった。

また難民一世は、エスニック・コミュニティや地域社会で同胞や日本人らと出会う。彼らは母国の伝統行事や宗教的なイベントの開催、同胞らが組織した団体の活動の他に、地域の国際交流イベントなどにも参加してきた。そこで培った社会的なつながりは、さまざまな場面で社会統合に関わっている。一方では、差別を受けた経験もみられるなど、安全な暮らしが常に続いているというわけではない。

彼らはまた、滞在が長期化するなかで、国籍取得という選択にも直面している。自分の仕事や子どもの将来などを考え、日本国籍の取得に踏み切る人々も見られた。

そして、子どもを抱える家族では、母国の言語や文化をいかに子どもに伝えていくかが課題となつた。積極的に母文化を子どもに伝え、バイリンガル的な家庭環境を作ろうとした家族や、子どもが母文化から離れてしまい、両親と子どもがそれぞれ依拠する文化基準が異なり、家庭内の不和が生じてしまう家族もある。

難民子弟自身に視線を移すと、彼らもまたさまざまな形で母文化教育を受けてきたとふりかえる。難民子弟は、日本の学校教育を経験して成長していく。義務教育を修了して高等学校や大学など高等教育へ進んだり、いち早く就労して社会に出ることもある。日本語教室や教育補助を行うNPOなどとのつながりを利用し、受験や奨学金についての情報を受けることもみられた。

そして、難民子弟のなかには、自分の難民としての移住背景をふまえて、祖国や日本で活躍しよ

うとする人もいる。祖国や海外とのつながりを持つ企業で活躍するならば、彼らはまさにグローバル人材と言えよう。難民子弟のなかには、自分の言語・文化的背景を活かして、国境を越えて活躍しようする人々が育っている。

4. 第三国定住事業に対するインドシナ難民調査からの示唆

本章では、インドシナ難民の社会統合について検討してきた。インドシナ難民の受入れは、現在進められている第三国定住事業とその枠組みの多くを共有している。インドシナ難民の受入れは、第三国定住の先行事例としても位置付けられるだろう。最後に、第三国定住事業に対し、インドシナ難民の受入れ経験からの示唆をまとめておこう。

(1) 日本語力を高める仕組みと職場

難民一世に対しては、日本語を読む、書く作業を支援する枠組みが必要となろう。ただし、難民一世は就労に多くの時間を取られるため、職場と連携して日本語習得の時間を確保できるかがひとつの課題となるだろう。職場に日本語指導員を配置したり、日本語能力と賃金上昇を連動するといった日本語習得に対するインセンティブを制度的に組み込んだり、該当プログラムを実施する企業を補助するといったことがありうるだろう。

(2) エスニック・コミュニティと地域コミュニティの活用

難民たちが形成するエスニック・コミュニティの活用が重要だろう。インドシナ難民の間には、伝統行事や宗教的イベントなどがエスニック団体によって実施してきた。こうした活動を通じて相互扶助がなされたり、エスニック・ネットワークなどが形成されうる。また難民が居住する地域コミュニティとのつながりも有効だろう。難民の社会統合をサポートする難民支援 NPO などと効果的に連携したり、そうした NPO を育成・助成するような枠組みも効果的かと思われる。またインドシナ難民の受入れ時に設置された難民相談員が担うような機能を持つ人材や団体を受入れ地域に配置ないし育成することもありうるだろう。

(3) 難民子弟の進路保障

難民子弟が高等教育に進めるような仕組みが必要だろう。難民子弟のなかには、自分のバックグラウンドを生かして、母国や日本で貢献しうる人材が育っている。難民子弟が社会で成功し、地域と世界で活躍する姿を見せるることは、次世代への育成に大きく貢献できる。地域活動を NPO ばかりに頼るのでなく、例えば、地域で活動する相談員として先輩にあたる難民子弟を採用するなどもできるだろう。難民子弟が今後も活躍できるしくみが求められる。

[付記]

本調査の実施にあたり、これまで支援に関わられた方々およびインドシナ難民の方々に多大なご協力を頂いた。またインタビュアーとしても多くの方々に参加して頂いた。末筆ながら、記して感謝したい。

文献資料一覧

(1) 日本語資料

- アジア教育福祉財団難民事業本部ホームページ、<http://www.rhq.gr.jp/japanese/know/ukeire.htm>
- 大澤真幸、2006年、「社会統合」、大庭健編集代表、『現代倫理学事典』、弘文堂
- 外務省ホームページ、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html#2>
- 川上郁雄、2001年、『越境する家族－在日ベトナム系住民の生活世界』、明石書店
- 五島文雄、1994年、「ベトナム難民の発生原因」、加藤節、宮島喬編、『難民』、東京大学出版会
- 田中信也、1994年、「日本の難民受け入れ」加藤節、宮島喬編『難民』東京大学出版会
- 戸田佳子、2001年、『日本のベトナム人コミュニティ』、暁印書館
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、1989年、『インドシナ難民とわが国の対応』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、1996年、『インドシナ難民受け入れの歩みと展望－難民受け入れから20年』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、1997年、『インドシナ難民の定住の現状と定住促進に関する今後の課題』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、1998年、『インドシナ難民とわが国の対応』
- 内閣官房インドシナ難民対策連絡調整会議事務局、2000年、『インドシナ難民に関する諸統計表（参考）』
- 野津隆志、2007年、『アメリカの教育支援ネットワーク－ベトナム系ニューカマーと学校・NPO・ボランティア』、東信堂
- 長谷部美佳、2010年（未刊行）、『インドシナ難民による配偶者呼び寄せという形の結婚移民の考察－「結婚」移民と「労働」移民の二項対立を超えて』東京都立大学博士学位請求論文
- 長谷部美佳、2010年、「結婚移民に対する移民ネットワークと移民コミュニティの役割－インドシナ難民の配偶者の事例から」、『社会学論考』、（首都大学東京・都立大学社会学研究会）、第31号、1-27頁
- 濱嶋朗、石川晃弘、竹内郁郎編、1997年、『社会学小辞典』、有斐閣
- 人見泰弘、2008年、「難民化という戦略－ベトナム系難民とビルマ系難民の比較研究」、『年報社会学論集』（関東社会学会）、第21号、107-118頁。

(2) 英文資料

- Ager, Alastair and Strang, Alison, 2004, *Indicators of Integration: final report*, Home Office, London, U.K.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2006, *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities*, Dublin, Ireland.

第3章

第三国定住パイロット事業における 地方レベルの課題

1. 調査の目的と背景

本章は、笹川平和財団「難民の受入政策の調査と提言」事業（2011年度～2013年度）の委託を受けて、2012年度に数回に分けて実施した地域レベルの関係者間の協議と、地域での受入れに関する聞き取りや文献調査をまとめたものである。

日本では、2010年より、アジア地域では初めての試みとなる難民の第三国定住パイロット事業を開始した。第三国定住パイロット事業により来日した第一陣は、2010年9月に3家族18名、同年10月に2家族9名となっている。2011年3月より2家族12名は千葉県、残る3家族15名は三重県鈴鹿市で生活を始めたが、千葉県で暮らす2家族の両親4名は訓練修了後の正式な雇用を断り、支援団体などの協力のもとそれぞれ東京都内で仕事をすることになった。その背景には、日本語も思うように上達せず当初の地域で生活することに不安も大きく、同じカレン族が多く住む地域での生活を希望したこと、作業が早朝や夜に及ぶことや子どもの保育園の送迎に往復2時間かかるといった生活の大変さなどがあったようだ。三重県鈴鹿市での生活を始めた3家族も職場適応訓練を受け現地での定住となった（鈴鹿市の事例についてはコラム①参照）。そのうち1家族は現在も訓練をうけた職場での仕事を継続し、子どもたちも意欲的に学校生活を送っている。他の2家族は、子どもの進学を契機に埼玉県に転居している。

転居の理由を受入れ地域の問題としてのみ解釈することは妥当ではなく、難民の希望や目標によって今後の移動も十分にありうるだろう。こうしたことを前提としつつも、難民が移動を希望した背景には、その地域で生活するうえでの不安、生活の不便さなどがあり、難民に対する定住先の情報提供のあり方といった課題もあった。第三国定住によって移住する難民に限らず、言葉や文化背景の異なる場所での生活では、様々な生活の困難に直面することが少くない。必要な情報や場所へのアクセスができない、職場や学校、近隣での人間関係が上手くつくれない、ゴミの出し方や行事への参加といったその地域のルールがわからない等の状況は、精神的にも大きなストレスをともなう。一方、第二陣は、4家族18名が2011年に来日し第一陣と同様の訓練を経て、移り住んだ埼玉県三郷市での定住を継続している。第三国定住に関する有識者会議での報告によると、概ね仕事も順調であり、子どもたちは学校にもなじみ、来日してよかったですと感じているという。第一陣においても1家族は現在も継続して最初の移住地での生活を継続している。

これまでの日本の第三国定住パイロット事業では、地域での生活を始める前に、国際移住機関（IOM）による出国前研修や東京の難民事業本部（RHQ）支援センターにおいて180日間の日本語教育、社会生活適応指導、就職支援等から成る定住支援プログラムを受けてきた。地域での生活においては、受入れ予定の職場での半年間の職場適応訓練を経て、地域社会への定住という流れになっている。今回の経験からは、集中した短期間の日本語教育や社会生活適応指導に留まらず、実際の地域生活を送る中での継続した支援の充実が必要なことがわかる。しかし、現段階では、第三国定住事業において、そのような支援に地域社会がどのように関わっていくのかが明確にされていない。

今後よりよい受入れにあたっては、第三国定住を受け入れる地域が、職場や学校、近隣における難民への理解を広げるとともに、日本語教育や社会生活適応指導といった支援に加えて「子どもの送り迎え」にみられるような各支援や必要な場所の利用しやすさ（アクセシビリティ）があることが求められる。また、受け入れた難民が生活していくうえでは、働くことに留まらず、交通機関の利用、スーパー、学校、医療機関などの生活利便施設へのアクセスやそこで交われる他者との関わりが不可欠である。それ故に、地域社会が難民に対して何をどのように或はどこまで支援するのかを共通の認識とすることが求められる。

これまで、第三国定住による難民の受入れを活発に行っている多くの国の仕組みを見ても、難民が定住する地域が主体となって受入れを行っており、受入れの仕組みや支援のノウハウが蓄積され、難民の定住に効果的できめ細やかな支援を可能にしている。本報告書を作成するための調査では、難民のより円滑な定住を進めるためには、地域社会が主体となり、定住支援の課題や受入れ準備のあり方などについて整備をおこなう必要があるという立場にたち協議を行った。この調査研究が、先行して受入れを行った地域の経験を踏まえ、今後の第三国定住事業の在り方を検討するうえで、地域の視点から見た論点を提示し、新しく難民受入れを行う地域のとりくみに貢献できることを願っている。

[コラム①]

定住までの時系列の流れ：鈴鹿市に定住した第一陣のケース

<2010年>

- 9月 メラキャンプ周辺での IOM による出国前研修
9月末 難民家族の来日
RHQ による定住支援プログラム開始（於：東京都新宿区内の施設）

<2011年>

- 2月 三重県鈴鹿市内の農業組合法人にて、3家族の受入れ決定
3月 14日 鈴鹿市での生活開始、子どもの就学手続き
3月 15～24日 教育委員会にて、子どもの体験入学、就学の支援員1名を派遣
3月 16日以降 教育委員会にて、日本語教育コーディネーター、指導主事を随時派遣
3月 21日 農業法人にて、職場適応訓練開始
4月 子どもたちが学校・保育園へ就学
9～10月 農業法人にて、正式な雇用契約締結

<2012年>

- 4月 地域定住支援員の配置

2. 調査の対象と方法

(1) 対象地域

本調査は、第三国定住難民を受け入れている三重県鈴鹿市と埼玉県三郷市の関係者ならびに、受け入れに关心を持つ北海道函館市、長野県松本市、広島県神石高原町で多文化共生や国際交流、地域開発に関わっている民間団体や市民の有志に、個人の立場で協力いただきながら実施したものである。

協力者の地域は、規模や在住外国人登録数など、異なった特色を持っている¹。例えば、人口規模は、函館市の約 27 万人から神石高原町の約 1 万人と幅は広い。外国人住民の数は、鈴鹿市が最も多く約 7,500 人（人口比 3.75%）、次いで松本市約 4,000 人（人口比 1.64%）、三郷市約 2,600 人（人口比 1.99%）、函館市 761 人（人口比 0.27%）、神石高原町 63 人（人口比 0.58%）となっている。対象地域の中で最も外国人住民が多い鈴鹿市とそれに次ぐ松本市では、2011 年より多文化共生を推進するプランが策定されている。また、三郷市は、外国人住民数は約 2,600 人と鈴鹿市や松本市と比較して少ないものの、都心から 20 キロメートル圏内にあり、三郷市に定住した第三国定住難民と同じ国の出身者によるコミュニティから近い距離に位置している。函館市と神石高原町は外国人住民の数は少ないものの、調査協力者は、国際交流や国際支援などを行う民間団体に属しており、多文化共生や外国人支援に関する経験も豊富である。

(2) 調査方法

本調査では、CBR マトリックスという地域開発のツールを、地域の受け入れ基盤を検討する材料として活用した²。CBR とは、Community Based Rehabilitation のことで、地域に根差したリハビリテーションと訳される。歴史的には世界保健機関（WHO）が 1979 年に概念を作り、障害を持つ人々の社会参加の戦略として発展してきた。昨今では、社会的弱者も含めたすべての人が、社会の中で保健医療、教育、生計を立てるための機会へアクセスができる「インクルーシブ」なコミュニティづくりが、主要な焦点の一つとなっている。CBR マトリックスは、コミュニティづくりの実践に必要な要素をセクターごとに分解し、提示している。それは、インクルーシブなコミュニティを作っていく上で重要な「保健」、「教育」、「生計」、「社会」の要素、及びそれらを達成するためのプロセスに関わる「エンパワメント」、という 5 つのコンポーネントから構成される。さらに、各コンポーネントに 5 つの小見出し（エレメント）をもっているので、地域の社会資源を多角的に見ることができる³。地域の社会資源を把握する上で、意見交換会や現地でのインタビューにおいて、このマトリックスを視覚的な地域診断ツールとして活用した（コラム②を参照）。

(3) 意見交換会

実際に難民を受け入れた地域の状況や経験を把握し、受け入れの課題について検討するとともに、受け入れた地域及び受け入れに关心のある地域の関係者や難民支援に係る機関のネットワークを強

¹ 以下の数値等は、各自治体のウェブサイトから入手したものである。

² CBR ガイドラインとマトリックスは、世界保健機関のウェブサイトよりアクセスできる
<<http://www.who.int/disabilities/cbr/guidelines/en/>>。

³ 障害保健福祉研究情報システム「講演 1-1 CBR ガイドラインと地域に根ざしたインクルーシブ開発」
<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/conf/090308_seminar/tyaparu_1.html>（2013 年 12 月 15 日アクセス）；CBR ガイドラインより。

化し、よりよい受入れ体制の基盤を構築するために、協力者による2度の意見交換会を開催した⁴。

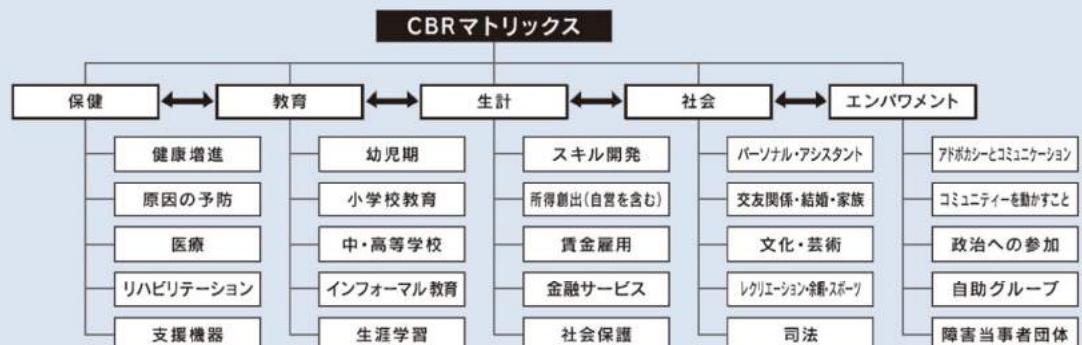
第一回目では、CBRマトリックスを使い、受入れに際しての課題の整理を行った。協力者には、アメリカやオーストラリアでCBRの各エレメントに関してどのような支援策が難民に提供されているかを例として見てもらった。そして、日本の第三国定住において、実際に地域で受け入れた際の課題を挙げてもらい、それらがCBRマトリックスのどのエレメントに該当するのかを整理して現状の分析を行った。さらに、地域の社会資源の診断をするために、各地域の協力者にCBRマトリックスの各エレメントに当てはまる社会資源を洗い出してもらい、地域の社会資源を整理し、把握する作業を行った。

第二回目の意見交換会では、上記の作業をふまえた上で、地域で難民を受け入れる意義やそのために必要なサポートに関して話し合いを行い、現場からどのような意見を提言していくべきかを検討した。

〔コラム②〕

地域における難民受入れ体制の構築に向けて

受入れ地域に求められる社会資源を、Community Based Rehabilitation (CBR)のマトリックスを参考に整理した。CBRは、1970年代にWHOより提唱された概念で、障害者などの社会的弱者を排除しないインクルーシブなコミュニティづくりを目指すものである。以下のCBRマトリックスは、CBRの実践に必要な要素をセクターごとに分解し、提示している。



出典：世界保健機関のウェブサイトより入手できる。

(http://www.who.int/disabilities/cbr/cbr_matrix_11.10.pdf)

日本語訳は、財団法人日本障害者リハビリテーション協会によるもの。

⁴ 意見交換会に参加したメンバーは、本報告書末のリストを参照。

(4) 地域視察と個別インタビュー

意見交換会に加え、第三国定住を受け入れた地域に赴き、難民の働く職場や子どもの学校を視察し、対象地域の関係者に個別インタビューを実施した。インタビュー対象者は、自治体職員、地域の多文化共生に係る民間団体職員、教育関係者、雇用主や子どもの学校の教員などの関係者である。いずれも、半構造的なインタビュー形式で、難民受入れの経験・課題、多文化共生に関する地域での活動に関して現場からの視点で語ってもらった。

(5) 文献調査

地域の受入れ基盤構築のため、現場の実践に役立つツールという視点で、国内外の文献調査を行った。意見交換会や個別インタビューの中で特に関心の高かった CBR マトリックスの教育と生計の分野、そしてコミュニティづくりにおけるエンパワメントに関わる分野の実践例や支援方法に関する文献を収集し、第三国定住の受入れ基盤を構築していく際に、地域の誰に対してどのような効果が期待できるかを区分して整理した。

(6) 調査に関する留意点

本調査ではインタビューはいずれも対象者独自の見解を本人の言葉で語ってもらうため、半構造的なインタビューでおこなった⁵。ただし、現時点では、受入れ地域が限られており、関係者の匿名性やプライバシーを最大限に配慮するために、あえて詳細を記述することを避けた個所がある。本調査は、これから第三国定住に関する政策を検討するうえでの地域の視点からの論点を提示することを目的とし、データの一般化を図るものではない。また、調査の過程で地域関係者同士が意見を交換し、地域の中で状況分析をし、地域同士でネットワークを形成していくプロセスが重要とも考えている。

⁵ 質的調査の方法、利点や注意点に関しては以下の資料を参照。

Rubin, Allen and Babbie, R Earl (2005). *Research Methods for Social Work*. Belmont: Thomson Brooks/Cole. 234-235, 450-454

3. 調査結果

「(受入れ地域として) 何を求められているのかわからない」という言葉が、受け入れた地域の関係者から何度も繰り返し話された。このことが受入れにあたっての課題を象徴しているのではないか。第一陣が移住した鈴鹿市では、難民が実際に移住した後で居住地の自治会に対して第三国定住の事業説明会が開かれた。第二陣の三郷市では、難民が移住する前に、関係者に対して事業説明会が行われたが、自治体や雇用主、また子どもの学校や町内会などの近隣といった地域で難民に関わる人々や機関・団体には、受入れにあたり何をすればよいのか、またどのように対応すればよいのかといったことは明確にされていなかった。閣議決定された定住支援策の具体的措置（以下、定住支援策とする）の中にも地方自治体の役割に関しては何も言及されておらず、第三国定住プログラムの中に実際に受け入れる地域社会の位置づけが弱かったことがわかる。

地域側はどこまで難民を支援するのかが曖昧なまま難民に対応するなかで、言葉や生活習慣の違い等も影響し難民との意思疎通がうまくいかず誤解が生じることも少なくなかった。こうした体験から必要と思われる課題を以下に述べる。

(1) 情報提供と準備期間

これまでの受入れでは、受け入れる地域に対して、移住する難民の家族構成や年齢をはじめとする難民の情報が伝えられるのは、地域に移住する直前か、移住して初めてわかったということもあった。受入れにあたり雇用先や居住地がなかなか決まらなかったということもあるが、地方自治体や居住地の自治会などが初めて難民を受け入れることもあいまって、どのような人たちなのか、何を準備すればよいのかなどがわからないまま受入れが始まっている。

本調査のディスカッションのなかでは、「(必要な情報が) 早く分かっていれば分かっているほど手がうてる」⁶と述べられており、受け入れる難民の事前の情報共有が課題とされた。これまでの受入れでは、難民の居住地が決まるのは約一ヶ月前であり居住に関わる自治体での手続きや、子どもの学校や保育所への説明や人的な配置、近隣住民への説明などを短期間に行わなければならなかつた。鈴鹿市では、難民の住む家が見つからず、しばらくの間、3家族が事業主の家の離れて共同生活を行つた。3家族すべての住居が決まったのは、移住後6ヶ月あまり経過してからであった。

子どもに対する学校のサポート体制も、事前の情報提供と十分な期間が必要であった。鈴鹿市へは9名の子どもたち（うち小学生5名・未就学児4名）、三郷市へは10名の子どもたち（うち小学生5名・未就学児5名）が移住することとなつた。鈴鹿の場合、難民家族が住むことになった地域にある学校では、両親ともに外国籍の児童はこれまでに受け入れた経験がなく、外国人児童に対する日本語や教科学習の支援体制が整つていなかつた。鈴鹿市関係者の積極的な交渉の末、特別な配慮として加配教員が学校に配置された。加配教員の制度を利用することで、日本語や教科の指導を通常の授業とは別室で集中的に行ういわゆる「取り出し授業」や複数の教師が教室に入り協力して授業を行う「チームティーチング」で対応でき、日本語の理解や会話が不十分な状態でも受け入れることができた。一般的には難民受入れが決まった2月に加配教員の配置を申し出ても、予算の配分が終わつておらず、加配教員を配置することは困難である。

三郷市の場合は、難民が入学した学校が日本語指導教室のあった学校と合併したこともあり、日本語指導ができる経験豊富な教員を教育委員会に願い出て確保することが可能になつた。ただし居住先の選定の際にはこのことは意図されていない。しかも居住地の決定が直前であったために、難民の子ども以外にも日本語支援が必要な児童とあわせて21名の生徒を1名の加配教員で対応する

⁶ 第二回（2013年2月18日）に行われた意見交換会より。

ことになった⁷。

このように、難民の地域生活に必要な支援体制を整えるためにはある程度の時間が必要であり、支援に必要な難民の情報が適切な段階で地域に提供されることが必要だとされた。

(2) 必要な支援とその担当者等の明確化

受入れ地域にはこれまで難民を支援した経験はなく、地域の関係機関や受け入れた難民と関わってきた人々が何をすればよいのかわからず、日々発生する問題に試行錯誤してきた。そのような中で、意見交換会やインタビュー調査では「(受入れ地域として) 何を求められているのかわからぬい」⁸という言葉がでてきたのであろう。

「(難民が地域に) 来て、問題がでてきて(具体的にどのような支援をすべきなのか) わかる」⁹というように、支援が事後対処であることが多くみられた。例えば、鈴鹿では税金や保育料のシステムが難民にはわからず、収入から一定の金額が引かれることや、所得に応じて保育料が変化することに対して難民が不信感を抱くことになった。このような問題に対応するため、難民に対して税金等の社会システムに関する勉強会を市が開いた。

三郷市では、定住地域において難民と地域の橋渡しとなり、難民の生活支援をおこなう地域定住支援員が配置されたが、受け入れた直後は、言葉の壁から難民とコミュニケーションがなかなかとれず、何をすれば良いのかわからなかったという。ボランティアの日本語教室や家庭訪問などで難民と顔をあわせるようになり、ようやく日々のニーズが見えてくるようになったという。各受入れ地域は、支援体制を整えるために、鈴鹿市では外国人住民の対応窓口である市民対話課が難民支援への窓口となり、三郷市では様々な課が難民に対応することを見込んで、一元的な情報の調整が可能な企画調整課が窓口となった。難民が直面する生活上の困難は、実際に生活が始まらなければわからないことも少なくないが、事前に海外での第三国定住受け入れの経験を学ぶ機会や難民支援経験が豊富な専門家や専門機関との連携があれば必要な支援の準備もできただろう。

(3) 支援のあり方と関係者間の認識の違い

難民一人一人の個人のニーズが違う中、何をどこまで、どのように支援するかにかかわる認識が、第三国定住難民の受け入れに関わる人によって異なっていた。定住支援施設退所後も、地域にいる難民に定期的に指導・助言を行う生活相談員が、同施設に配置されている。しかし、生活相談員と地域関係者、または地域関係者間でも支援のあり方の認識に違いがあり、混乱が生じ、難民にも不安を与えたことがインタビュー調査で語られた。例えば、ある支援者が難民の自立を促すためにあえて手を出さなかったことも、他の支援者からすると、「必要な支援が与えられていない」ととられてしまったり、ある支援者が善意で行った行動が、他の支援者からは「自立に繋がる支援ではない」と批判されたこともあり、関係者の間に摩擦が生じたこと也有った。

本調査における意見交換会や有識者会議の中でも、「自立支援」や「自立を促す支援」という言葉が中で繰り返し出されているが、具体的に「自立」や「自立支援」に関する定義を関係者の中で共有することを意識的に取り組むことが弱かったのではないだろうか。定住支援施策では、難民が首都圏にある定住支援施設を退所した後は、6ヶ月間引き続いて定住支援が行われるとされている。定住支援施設で提供される支援は日本語教育の時間や社会適応指導で何をするのかなどがある程度確立しているものの、地域で受け入れた後に引き続き提供される6ヶ月の支援については、具体

⁷ 内閣官房難民対策連絡調整会議「第5回 第三国定住に関する有識者会議：議事要旨」

<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai5/dai5.html>> (2013年12月15日アクセス)。

⁸ 第一回(2013年1月28日)に行われた意見交換会より。

⁹ 同上

的な内容や目標設定は明示されていない。さらに、6ヶ月経過後も定住支援を必要に応じ継続することとされているものの、具体的な期限の設定などもされていない¹⁰。

国際的な人道支援に携わる国連機関やNGOの活動においては、「スフィア・プロジェクト (The Sphere Project)¹¹」によって支援の基準 (Standard) が示されており、第三国定住に関するハンドブックが国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)から刊行されているが、受入れ地域の自治体や学校関係者、雇用主など日本の第三国定住に関わる人たちの間でそういったものが十分共有されていないのが現状であり、わかりやすいガイドラインがあるわけでもない。

そんな中、地域のある支援者達が、難民の自立を促すためにとった支援策の例を挙げたい。車がない難民家族が重いものや大きいものを買い物に行く場合、善意から支援者が難民に代わって買い物に行ったり、支援者が難民を車に乗せ、買い物に連れて行ったりしていたという。しかし、このようなことをすべて引き受けてしまうと、難民が身近にいる支援者に依存しかねないので、一般の社会資源（有料の配達サービス等）の使い方を説明したという。その際も、難民の身近にいる他の人々とも情報共有し、同様な対応をするように調整した。また、今まで行っていた支援をすべてすぐに打ち切るのではなく、支援者が同じ場所に買い物に行く用事があるときのみ一緒に買い物に行く等、徐々に一般の社会資源が使える方向に促していくといった。このように、自立の定義や自立支援のあり方に関して明確化や調整がされていなかったなかで、地域関係者も援助について悩み試行錯誤していることが伺える。こうした地域でのベストプラクティスを共有することとあわせて、国際的な基準を学んでいくことが必要といえるだろう。

（4）地域の社会資源の活用① 社会資源活用の最低基準

受入れ地域に求められる社会資源を CBR のマトリックスを参考に整理した結果、「保健」（健康に関する事）、「教育」（成人と子どもの日本語教育、子どもの教育に関する事等）、「生計」（生計を立てる手段に関する事）、「社会」（社会的繋がりに関する事等）のほぼすべてのエレメントに対して公共のサービス（地方自治体等により提供されるもの）はどの地域にも存在することがわかった。教育に関して例を挙げると、子育て支援、保育所、学校教育、放課後の居場所の提供、学校への就学や適応相談、加配教員制度など様々なサービスが住民に対して提供されている。保健に関して見ると、公的健康保険、無料の健康相談・子どもの発達相談・メンタルヘルス相談、保健師による訪問相談等が住民に対して提供されている。これらの社会資源に加えて、それぞれの地域で民間の団体からも住民に対するサポートがある。民生委員による見守り、子どもに対する学習支援や地域のボランティアによる日本語教室などがその例である。

しかし、マトリックスの各エレメントに当てはまる社会資源があるだけでは、十分でないことがこれまで難民を受け入れた地域の経験から明らかとなった。社会資源が存在しても、その存在を難民が知らなければ活用には繋がらない。社会資源の存在がわかつてもその場所に足を運んだり利用の手続きをして、自分が思うように活用するには、言葉や文化の違いが壁となり、利用が困難なことが多い。生活の場所に慣れていない、車が運転出来ないことや公共交通機関の関係で、その場所に行くのに時間がかかるなども利用を困難にする要因である。

例えば、難民の子どもが学校教育とは繋がっていても、言葉の壁から保護者と担任がコミュニケーションをとることが難しかったり、学校生活の経験がないことから、必要な持ち物の内容がなか

¹⁰ 内閣官房 難民対策連絡調整会議「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/130308kaisei.html>>（2014年1月5日アクセス）。

¹¹ NGO のグループと国際赤十字・赤新月運動が作成した人道支援の現場で活動する国連の機関やNGO が最低限守らなければならない指標。

なか伝わらない、学校や保育所からの連絡事項が書かれた配布物が読めないといった課題が調査の中で挙げられた。このような経験から、地域定住支援員の制度が導入され、現在では彼らが社会資源と難民の繋ぎ役となっている。社会資源の活用には、まず「すでにある社会資源と難民をどのように繋いでいくのか」が重要となる。

次に、千葉から都心へ難民が2次移動をした例を出したい。千葉に定住した難民は、生活に必要な住居や就職先は確保され、子どもの教育に必要な保育所や学校にも繋がっていた。しかし、住居から保育所、保育所から職場の道のりは、徒歩とバスを併用し、2時間要した。仕事は、午前6時前に始まることや午後6時以降に終わることもあり、仕事と子どもの迎えの調整に苦労が多かった。夜間中学に通っていた子どももいたが、住宅から中学校までは、往復約2時間半かかり、帰宅時間が午後11時を過ぎることもあったといいう¹²。難民達の2次移動は、こういった問題も起因してのことではないか。このように、社会資源と難民を一度繋げたとしても、利用が困難であれば繋がりが断たれる場合も見られた。社会資源の利用に際しては「すでにある社会資源はどの程度難民にとって利用しやすいのか」という社会資源のアクセシビリティもあわせて検討されなければならない。

先ほどの2次移動の事例からも示唆されるように、住居の場所と職場・保育所・学校への通いやすさ、仕事の開始・終了時間などは相互に関連し、生活の不便さにつながっている。それは不便ということだけではなく、子どもの世話をする時間や日本語教室に通う時間、余暇を楽しむことができるかなどにも関係し、メンタルヘルスを含めた健康や、ひいては仕事にも影響を及ぼす。このように、難民が必要とする社会資源が各々存在しそれぞれ単独では難民のニーズに対応していても生活を豊かにすることには繋がらず、難民の生活全体との関わりの中で「どのように必要な社会資源をコーディネートしていくのか」という視点が不可欠なのである。本調査や有識者会議の場でも、社会資源と難民を繋ぐこととともに、社会資源の全体的な調整が課題として挙げられ、コーディネーターの必要性が述べられている。

(5) 地域の社会資源の活用② 受入れ地域にある社会資源の応用

次に地域ごとの社会資源の違いに注目したい。本調査をおこなった地域では、地域の状況は異なるが、それぞれに第三国定住受入れに貢献しうる特徴があることが示唆された。例を挙げると、函館では若者の就労支援団体と多文化共生を進めようとする機関・団体の繋がりがあり、そのノウハウを難民受入れにも活かせる可能性があった。函館市内に大学もあり、学生によるボランティアの確保も期待できる。松本では、多文化共生を進めようとする機関・団体があり、小・中学校に日本語教師を派遣するシステムもある。外国人の子女に対する勉強のサポートもあり、そこでは大学生が既にボランティアとして活動している。神石高原町では、地域外からの人材確保に積極的で、農業団体による研修や就農のサポートが充実している。小さな地域であるが故に、地域住民によるきめ細やかな見守りも期待できる。

本調査の意見交換会の中でも、「地域社会、学校、自治体…がもともともっている受入れ体制を応用できたのが大きかった」¹³と、その地域にある社会資源の柔軟な運用が必要であることが繰り返し述べられていた。

学校教育の例にあげると、先に述べたように、受入れが決まった時期は加配教員の申請をするには時期が遅すぎたが、柔軟に対応し配置を認めることで、子どもの教育体制が整備されている。第三国定住に関する有識者会議（第5回）によれば、三郷市では、難民が移住した団地には外国人住

¹² 「全国難民弁護団連絡会議 代表兼事務局長渡邊彰悟弁護士による外務大臣・外務省への申入書」2011年9月26日<http://www.jlnr.jp/statements/20110926_mofa.pdf>。

¹³ 第一回（2013年1月28日）に行われた意見交換会より。

民も多く、地域の保育所や学校も、普段から対応に慣れていたことも功を奏して、受け入れやその後の対応にさほど問題はなかったという。鈴鹿市では、日本語指導教室や取り出し授業を行う体制は、難民の子どもたちが通うことになった学校にはなかったが、鈴鹿市教育振興基本計画のなかで、外国人児童生徒教育の推進に市として取り組んでいることもあり、日本語教育システムのノウハウは市として蓄積されていた。従って、そのノウハウを難民児童の受け入れにも活用することができた¹⁴。

これまで難民を受け入れた地域では、既存の人的資源及び制度といった社会資源を柔軟に応用しており、これから受け入れを検討している地域も、活用できる特徴がある。その一方で、これまでの受け入れは、各地域の配慮に過度に依存している傾向もあるのではないだろうか。例えば、ある地域では、「(難民が居住する)地域が違ったり、学校が違うと… 突然3月とかそういう時期に外国からお子さんが入ってくると、今回のような受け入れはできないだろう」との意見もあった。これまで難民を受け入れ、ベストプラクティスを実践する地域においても様々な困難に直面しており、更なるサポートを必要としていた。受け入れに関心のある有志や団体がある函館市、松本市、神石高原町も、その地域での仕事で生活に十分な収入が得られるのか、通学・通勤に便利な住居や交通手段は確保できるのか。学校では加配教員を配置できるのか、鈴鹿市や三郷市のように外国人児童生徒に対する教育の経験があるのかなど、実際の受け入れにあたっての不安要素も多い。しかし、「完璧」な受け入れ条件を備えている地域はあるのだろうか。あっても一部の地域だけで継続して難民を受け入れができるのだろうか。地域ごとの違いがあり、どこも一長一短である。難民を受け入れができる地域の整備には、各地域のポテンシャルをいかに活かし、不足部分を強化するために財政的な保障も含めていっそうの投資も必要である。

(6) 地域を越えた支援の利用と経験の構築と共有

上記で述べられた地域に存在する社会資源に加えて、難民支援に活用しうる社会資源は、地域の外にも存在することが本調査から確認された。例をあげると、難民支援を活発におこなってきた団体や機関、都心にある難民の自助組織、そして先行して受け入れを行った地域の経験等である。難民を受け入れた地域が、こうした受け入れ地域の外にある社会資源を必要に応じて利用できるようにすることが課題となっている。難民支援団体等も様々な議論の場を通して、自分たちの経験を役に立てたいことを表明している。しかし、こうした地域外の社会資源と、受け入れ地域を繋げるシステムが十分に構築されていないのが現状である。例えば、受け入れを行った地域では、経験を蓄積しているが、それを新しく受け入れを行う地域やこれから受け入れに興味がある地域が共有する仕組みは、定住支援プログラムの中に位置づけられていない。地域によっては、難民支援をおこなう団体や難民の自助組織に関する情報を把握していないことも考えられる。このように、受け入れ地域と外の社会資源を繋げることも課題として挙げられている。

これまで述べてきたように、「(受け入れ地域として)何を求められているのかわからない」なか、試行錯誤により支援が展開されてきた。第二陣の受け入れが、第一陣の経験から改善されている点も多くある。上記に述べたような課題を一つ一つ改善し、あらたな課題の整理やベストプラクティスの蓄積と共有ができる仕組みを構築することで、第三国定住プログラムが難民にとっても地域にとっても更に意義のあるプログラムになっていくのではないだろうか。

¹⁴ 鈴鹿市関係者への個別インタビューより。

4. 諸外国の状況について

諸外国の例を見ると、第三国定住を行っている主要な国々では、ほぼすべての場合、難民が定住する地域の自治体もしくは地域にある民間団体が、政府からの予算に基づいて支援プログラムの実施を行っているということは、多くの場で議論されてきた¹⁵。では、3の調査結果で述べた課題を、諸外国の現場ではどのように解決し、地域が主体となってプログラムを運営することが可能となっているのか、例から検討したい。

(1) ガイドラインやマニュアル

日本で受入れを行った地域の関係者からは、具体的に何をすべきなのかわからなかったという声や、どこまで支援をすれば良いのかわからなかったという声が挙げられた。明確な方向性がないまま、自立支援に関する考え方の差等から支援者間の摩擦も生じた。諸外国では、ガイドラインやマニュアルを使い、支援内容、方法、役割分担の明確化を図っている。以下アメリカとデンマークの例を紹介したい。

アメリカでは、民間団体が政府から委託をうけ、定住支援を実施している。こういった団体が、全米にネットワークを持っており、各地域で定住支援を行っている。最大90日間の受入れ支援プログラムでは、これらの民間団体は国務省と委託に際して「協力の契約(Cooperative Agreement)」を結ぶ。この契約の中には、受入れ団体の役割や支援の具体的な内容が詳細に綴られている。例を挙げると：難民の住居にはどのような物品をいくつ支給すべきか、どのような手続きを誰が何日以内に行うべきか、難民のケースファイルに綴るべき書類・情報は何か、オリエンテーションでは何を説明すべきか、どのようにプログラムが評価されるか等、具体的な内容が示されている¹⁶。

デンマークでは、地方自治体が政府の財政により、定住支援を実施している。通常3年間の定住支援プログラムの内容に関しては、目的、政府・地方自治体・難民の役割、どのような支援をいつまでに提供すべきか、また難民個人の目標をどのように立て、どのように目標達成を支えていくかが、統合条例に詳細に書かれている¹⁷。

このように、諸外国では難民の定住支援に関わるアクターの役割分担等、誰が・何を・どのように・いつまでに行うべきかが文章により明確化が図られている。

(2) 自立に向けた支援計画

日本では難民のニーズが一人一人違う中、どこまで支援をすれば良いのかわからなかった、という声が調査の中ではあげられた。また、そういった難民のニーズを把握した上で、彼らの生活全体も把握し、社会資源をコーディネートすることの重要性も示唆された。諸外国での対応例をみると、難民の定住支援プログラムには、主に難民の個人のニーズに合わせて支援プログラム・計画を展開

¹⁵ 諸外国における難民支援の概要に関しては、内閣官房難民対策連絡調整会議 第2回配布資料（「諸外国における第三国定住による難民の受入れの概要」）

<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/yusikishakaigi/dai2/dai2.html>> (2013年12月15日アクセス)。

¹⁶ US Department of State Bureau of Population, Refugees, and Migration (2011) *FY2011 Reception and Placement Basic Terms of the Cooperative Agreement*

<<http://www.state.gov/j/prm/releases/sample/181172.htm>> (2013年12月15日アクセス)。

¹⁷ United Nations High Commissioner for Refugees Ireland, *Mapping Integration: UNHCR's Age, Gender, and Diversity Mainstreaming Project on Refugee Integration in Ireland-2008/2009*, (Ireland, Apr 2009), p.51.

Danish Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, *Consolidation of the Act on Integration of Aliens in Denmark*, Consolidation Act No. 839 of September 2005.

する場合と、一律のプログラムで難民を支援する場合に分けられる¹⁸。その中でも、個人個人のニーズに支援を合わせられる柔軟性がプログラムにあることが重要だとされている¹⁹。それに伴い、デンマーク、イギリス、フィンランド、ドイツ、オランダ等の国々では、難民一人一人の個人目標・支援プランをたてるアプローチをとっている。上記の国々では、難民はソーシャルワーカー等の専門家とともに、難民個人の統合目標・計画を立てる。こういった目標・計画は、契約の形をとられることがしばしあり、受入れ地域が、定住に必要な支援を提供するとともに、語学学習等を受ける義務も難民に発生する²⁰。イギリスの例をもう少し詳しく述べると、こういった難民の統合計画の中には、短期、中期、長期のニーズと目標があり、自立達成の方法を難民自身が支援者と一緒にデザインし、定期的に経過観察を行い、目標達成に向けて、様々な社会資源を活用していく。このような方法で、諸外国では個人個人のニーズに合わせ、自立に向けた支援が可能となっている。

(3) 情報の提供

日本の場合、難民が定住する地域が決定されたのは、受入れの約1ヶ月前であり、それから難民に関する情報が提供されたため、受入れの準備をする十分な時間がなかったことが問題として挙げられた。諸外国の例を見ると、第三国定住プログラムのプロセスの早い段階で、難民の個人情報を受け入れる地域に提供することは、第三国定住を行っている各国でも課題とされている。

UNHCRにより各国政府と難民の情報を共有する媒体として、難民の社会・教育・保健等の情報が記載された第三国定住登録表(Resettlement Registration Form, RRF)が使われている。個人の機密情報が記載されているため、この書類は、基本的に政府の関係機関のみに提供されることとなっている。第三国定住を行っている国々では、個人情報の機密を保持しつつ、難民の定住支援に必要な情報を現場に提供するために、難民申請(Refugee Claim)部分を取り除いた情報を現場に提供する等の工夫がなされている²¹。

デンマークでは、第三国定住難民の選定の段階で、定住支援に必要な個人情報を、受け入れる自治体に提供することの合意を、難民から得ている。こういった工夫により、必要な情報が早い段階で現場に提供されることが可能となっている²²。

(4) キャパシティビルディング・サポートによる地域の特性への対応

日本の場合、第三国定住難民の受入れを始めたばかりで、受け入れた地域もそういった試みは初めての経験であった。そういう中、どこまで、どのような支援をしたら良いかわからないという不安の声や地域に現存する社会資源に過度に依存していることも示唆された。諸外国の例を見ると、研修・研修ツールや専門家からのサポートが受入れを実施する地域のキャパシティーをあげ、地域のポテンシャルを活かした受入れを支えている。

まず、研修に関してブラジルの例を挙げると、2002年から正式に第三国定住難民の受入れを開始した際に、受け入れる地域コミュニティのキャパシティービルディングに投資をしている。自国自体が経済発展の途上にあり、政府が長期的費用をまかぬことが限られているなか、初期段階において現場レベルで活動している地域コミュニティ、NGO関係者に対する専門的な研修などに政府が投資をおこなった。ブラジル政府省庁で研修が行われたほか、地方自治体の職員が第三国定住

¹⁸ UNHCR Ireland, *Mapping Integration*, p.57.

¹⁹ International Catholic Migration Commission Europe, *Welcome to Europe! A Guide to Resettlement in Europe, 2009 Update* (Brussels, Belgium: 2009).

²⁰ UNHCR Ireland, *Mapping Integration*, pp.57-58.

²¹ ICMC, *Welcome to Europe!*, p.106.

²² 同上

の国際会議にも参加した²³。

こういった国による研修以外にも、一般に広くアクセス可能な研修ツールもある。本調査によって、インターネット上で提供されている難民支援に役立つ様々な研修ツールを収集することができた。例を挙げると、アメリカの民間団体「Cultural Orientation Resource Center (COR)」のウェブサイトには、アメリカ入国後に難民に向けて行うオリエンテーションのためのツールが掲載されている。そこには、すぐに活用できる生活オリエンテーション用のレッスンプランや難民を理解するための情報やビデオなど、オリエンテーションを提供する人が活用できるツールや、スタッフの研修材料などの様々なツールを得ることができる。カナダの民間団体が運営している Refugee Sponsorship Training Program のウェブサイトでは、難民を受け入れる団体に向けて、期待値のコントロール・リソースキットが提供されている。その他の団体や機関からも、難民に関する一般的な知識から、異文化間コミュニケーションのとり方、難民の教育に携わる者に向けたツール、医療機関に向けたツール等、様々な分野のツールが現場をサポートするために提供されている。

専門家からのサポートに関しては、受入れを行う自治体等に提供されているアイルランドの例を挙げたい。アイルランドでは、地方自治体が中央から資金援助を受け定住プログラムの実施を担っている。その際、中央の第三国定住チームが地域での定住プログラムの計画を立てるワーキンググループの設置を促す。このワーキンググループは、地域でサービスを提供するすべての団体が関わっており、中央の第三国定住チームは、第三国定住に関する一般的な研修や情報提供、また定住する難民グループに関する個別情報等をワーキンググループに提供している²⁴。

このように、諸外国では、それぞれの地域の特性に対応した受入れを支え、地域のポテンシャルを最大限に引き出すために、研修の実施や研修ツールの開発と配布、専門家からのサポートの提供をおこなっている。

(5) 関係者間のパートナーシップ

受け入れた地域での課題の中には、関係者間の調整や NGO・先輩難民等の社会資源と難民を繋いでいくこと、また多様な関係者間でのコーディネーションが課題として挙げられた。諸外国の例を見ると、定住に関わる関係者間での情報共有の場を設ける等、関係者間のパートナーシップを強化していくことが難民の社会統合にも重要であるとされている。多様な関係機関との協同関係を築いたアイスランド・イギリスの例と、先輩難民との協同を進めたオーストラリアの例を紹介したい。

アイスランドでは、様々なアクター間での協同を促すために2つのレベルに分けたワーキンググループがつくられている。一つは、政府関係者、自治体関係者、民間団体を含めた中央レベルでのワーキンググループがプログラムの発達や調整を担っている。二つ目は、難民が定住する地域にある民間団体と地方自治体職員からなる「アクショングループ」があり、定期的に会議を開きながら現場での協同を促す機能を担っている²⁵。

イギリスでは、中央政府、自治体、定住支援を運営している市民団体のパートナーシップが実現されている²⁶。中央レベルでは、フォーラムの開催や定期的な会話でパートナーシップの強化が図られている。こうした対話の場は、2ヶ月に1回ほど設けられ、難民支援を行っている民間団体、政府の担当機関、その他関係機関が情報交換を行っている。また、地域レベルでは、定住支援を運営する団体が、難民のニーズを把握し、他の関係団体とのコーディネーションを担っている。関係

²³ 国連難民高等弁務官事務所（2002）『難民の第三国定住 難民の受け入れと社会統合のための国際ハンドブック』UNHCR 駐日事務所法務部訳 pp.55-56。

²⁴ ICMC, *Welcome to Europe!*, p.36.

²⁵ ICMC, *Welcome to Europe!*, p.16.

²⁶ European Resettlement Network, *Resettlement in Europe: UK*

< <http://www.resettlement.eu/country/uk> > (2013年12月22日アクセス)。

するそれぞれの団体が定期的に集まり開催されるミーティングにおいて、お互いが協力的な姿勢で取り組み、信頼関係を築き上げていくことにより、パートナーシップの強化が可能となっている²⁷。

また、先輩難民とのパートナーシップも定住の促進に有効な効果を挙げている。オーストラリアのヴィクトリア州では、NGO が既に地域に定着している難民が新しく到着した難民の権利擁護と支援を行うためのプログラムを開発した。これにより、既存の難民コミュニティの自助を促進することと同時に、自分たちのニーズをなかなか積極的に主張できない難民が安心して頼れる場所も提供している²⁸。

オーストラリアの同州にある他の難民支援 NGO では、既に定住している難民を新しく入国した難民の地域オリエンテーションを行うコミュニティガイドとして雇用している。コミュニティガイドは、新しく到着した難民と言語・文化・難民経験を共有することで、難民のニーズや気持ちを的確にくみとり、難民と地域社会の橋渡しとなっている。また、このプログラムは、既に定着している難民の雇用の促進や社会統合を促す機会にもなっている²⁹。こうした定住に関わる関係者間のパートナーシップを強化していくことにより、難民が既存の社会資源に繋がることを促しているのだ。

難民の受け入れは、受け入れた時点で終わるのではなく、そこから生活が始まるのであり、難民が受け入れられた国で生活を再構築するには、個々の難民のニーズや定着の状況にあわせた支援体制の整備が重要となっている。上記に述べた諸外国は、日本と社会的・経済的にも異なっており、日本が全く同じように課題を解決できるわけではない。しかし、このような、グッドプラクティスを参考に、日本の状況にあった体制や方法を考えていくことはできるのではないだろうか。

²⁷ Maggie Cramb and Jo Hudek, 2005, *Evaluation of the Gateway Protection Programee*, p.15.

²⁸ 国連難民高等弁務官事務所、前掲書、p.208。

²⁹ University of New South Wales, "Using Heroes," *An Evaluation of the AMES Community Guide Program*, Center for Refugee Research, <http://www.ames.net.au/News/view/37> (Australia, 2009), pp.7-8.

5. 考察と課題の整理

(1) 地域社会が主体となって第三国定住を受け入れる意義

第三国定住の受け入れにあたっては、日本での生活に対して、出国前から来日直後の集中した研修がおこなわれるものの決して十分なものではない。地域への定住をすすめるためには、個々の到達度合いに応じて日本語教育も継続する必要があり、実際の生活の中で体験される様々な問題やライフサイクルの課題に応じた生活支援が不可欠である。こうした支援には、様々な場所や場面で実際に関わる地方自治体や職場、学校、近隣における人々の理解と協力が必要であり、そのための体制や財政的な基盤を整備する必要がある。ここでは、調査の中で明らかとなつた課題にとりくむために、地域社会が主体となり第三国定住を受け入れる意義を整理し、まとめとしたい。

① 日本人道主義実践の一翼を担う

難民の第三国定住は、難民問題の恒久的解決策の一つとして、近年その重要性がますます高まっている。日本が第三国定住にとりくむことは、人道主義を実践する国として国際社会の信頼を高めることに資するとりくみであり、国際的な責任を担い、アジアのなかで数少ない難民条約加盟国としてそのリーダーシップを發揮するという観点からも意義のあるとりくみである。移民の受け入れにおいては、その経済的な効果や地域の活性化に貢献するかという点が強調されがちだが、難民を受け入れることは、まずなによりも日本が人道主義を実践し国際社会の中での役割を遂行するための一翼を地域社会が担う機会であることも忘れてはならない。大人から子どもまで幅広い地域住民が難民の受け入れという国際的な人道主義の実践を担っていると実感することで、住民の国際的な視野の広がりや人権意識の向上にもつながるだろう。

② 地域の一体感、多様な機関や団体とのネットワーク強化

難民の存在が身近なものという意識をもつ国民が多くない日本において、第三国定住を受け入れた地域では、難民の職場の雇用主や同僚、子どもの学校の児童生徒と教員、そして自治体の職員が難民問題について理解を深めるきっかけともなっている。難民の受け入れに対する不安な声も聞かれたが、難民との関わりが深まる中で住民の間で異なる境遇の人間への慈しみの心や共助の精神が養われ、地域の一体感が高まったといったとの評価もある。また、難民の受け入れにあたり地域社会の様々な人や機関が試行錯誤を重ねながら協力し連携してきたことで、住民同士をはじめとする地域内のつながりはもちろん、市町村と都道府県、国、あるいは受け入れた地域同士のネットワークの構築やNGOをはじめとした専門機関と地域とのパートナーシップの形成もみられている。

③ 地域福祉の増進

この間受け入れた第三国定住の難民は、キャンプ生活が長く、地域の住民と生活習慣なども異なり、キャンプの外の生活の仕組み、例えば税金といった仕組みがなかなか理解できず周囲との意思疎通ができずに双方に誤解を生んだこともあった。こうした状況に対して自治体や関係機関が丁寧に継続して関わり続けたと報告されている。言葉や文化背景、生活習慣の異なる人々が同じ地域で生活することは、地域社会に多様性をもたらす一方で、このような誤解が生じトラブルになることなども考えられる。しかし、こうした体験を通じてお互いに理解しようとする嘗みは、様々な価値観や文化背景、特徴をもつ人々と共生する地域の力が向上することでもある。多様な者が共存できる社会とは、難民のみならず、年齢や性の違い、あるいは心身の特徴の違いにかかわらず平等に生活することができる社会といえる。そのために必要な地域の社会資源が、難民の受け入れによってい

っそう豊かになることが大いに期待できる。

(2) 課題の整理

本調査では、地域の視点から、受入れの際に実際に起こった課題や受入れを可能にするための地域の社会資源に関して検討した。本節では、そのような特定の地域で起こった課題が、一般的に難民の定住にどのような影響をもたらすと考えられるか、また具体的にはどういった改善の仕組みが求められるのか、以下4点に整理し提案したい。

第一に、「定住支援における役割分担や指針を明確にすること」が求められる。難民を受け入れた地域では、自分たちが行うべき具体的な支援内容が明確に示されていなかったことや自立支援のあり方に対する認識の共有がされていなかったこと等から、試行錯誤で支援に取り組まざるをえなく、関係者間での摩擦も生じた。こうした問題は、難民にもネガティブな影響を及ぼしかねない。多くの難民は第三国定住の受入れ国に関して、高い期待を抱いている。特に、新しく第三国定住に加わった国に難民が定住する場合、その国の定住支援プログラムに関する情報が少なく、既に第三国定住が確立されている国における定住支援に基づいた情報により、難民が期待値を形成している場合もある³⁰。こういったことから、期待値と実際の状況のギャップが生じる場合がある。そのようなギャップは、支援に対する不満感をまねき、信頼関係の構築を妨げるとされる³¹。このような影響を防ぐためには、難民の期待値を調整する必要性があるが、上記に挙げられたように、受入れ側の支援に対する合意形成がない現状では、難民の期待値の調整は困難となる。結果、関係者間で摩擦が生じるのみでなく、難民の支援に対する不満感や支援者との信頼関係の構築を妨げる要因になりかねないのではないか。

このような状況を改善するために、関係者が適切に役割分担をし、意識や段取り合わせをするためのガイドラインや指針を作成することが求められる。これにより、関係者間での役割分担や支援内容に関する共通認識が生まれ、連携がより円滑になるのではないか。また、ガイドラインの整備によって難民の情報を受入れ地域に提供するにあたり、どの時点でどのような情報を提供するかの基準も明確になるだろう。例えば、国の役割としては受入れ方針の決定、受入れ地域のキャパシティービルディング、情報の提供、予算の措置が挙げられる。また、地域の役割としては、難民の受入れと定住支援の提供が考えられる。加えて、関係者間での意識調整がなされることにより、一貫した支援方針が難民に提示できる。よって、難民と支援する側の支援内容に関する合意形成が得やすくなるため、期待値の調整や信頼関係の構築にも繋がるのではないか³²。

第二に、「難民一人一人の能力を最大限に引き出すための包括的な支援を提供する仕組み」が必要とされる。難民が地域の中で生活をしていく上で、様々なニーズが生じた。そういったニーズに対応するための社会資源は、ある程度地域の中にある。しかし、「教育」や「就労」といった、各々のニーズに断片的に対応するのではなく、難民の生活の全体性を把握し、社会資源全般をコーディネートする必要性があった。難民の能力を活かし自立に繋げていくためにも、このような支援が必要である。出身国や難民キャンプなどにおいて、衣・医・食・住に十分にアクセスできない状況や、教育・雇用の機会が欠如している状況を長期にわたって強いられていることを背景として政府やNGOの支援に依存しなければ生活できなかった難民も多く、主体性を持って自分や家族の未来を計

³⁰ 国連難民高等弁務官事務所、前掲書、pp.143-144。

³¹ The Refugee Sponsorship Training Program (2013) *Managing Expectations ~a resource kit for refugee sponsors.* pp.1-5 <<http://www.raymond.com/rstp.prod/images/resources/expecttool2013.pdf>> (2013年12月22日アクセス)。

³² 社会福祉士養成講座編集委員会編 (2013) 『新・社会福祉士養成講座7 相談援助の理論と方法I』 中央法規 pp.163-166。

画することが阻害されている場合も多い³³。難民が、移住した社会で自立した生活や主体性を再構築し、生産的な構成員となるためには、個人のニーズや能力や希望を踏まえた目標の設定や、社会資源のコーディネートを通した計画的なサポートをおこなう必要がある。

諸外国の経験からは、個々のニーズに支援を合わせられる柔軟性が定住支援プログラムにあることが有効だとされている³⁴。ガイドラインや指針で、基本的な支援の基準を設定したうえで、難民一人一人の個人目標・支援プランを専門的な知識をもった支援者と難民が一緒になりデザインすることを定住支援プログラムの中に組み込むことが考えられる。ガイドラインや指針によって最低基準（ミニマムスタンダード）を保ちつつ、専門職の関わりによって一人一人の状況やおこなった環境に応じて健康・教育・職業・社会的繋がり等の全体像を考えた上で支援プランの構築が可能となる。

第三に、「地域のポテンシャルを最大限に受入れに活かす仕組み」が必要である。受入れ準備期間の欠如、地域の社会資源に過剰に依存する傾向等、現状では地域に難民受入れに有効な社会資源があるものの、受入れに向けて更に体制を強化する仕組みがない。地域が難民を受け入れるためにあって、地域の基盤を強化していくことは、地域が難民を受け入れるために適応していく統合のプロセスにも繋がる。第三国定住難民の受入れは、統合のプロセスを経た方が成功しやすいという考え方がある、より認識されるようになっていっているとされている³⁵。「第三国定住難民の受入れと社会統合に関する国際会議」では、統合とは双方向のプロセスであり、難民だけが新しい社会に合わせて変わることでなく、受入れ社会も難民に対して適応するプロセスだと理解されている³⁶。日本の支援プログラムでは、日本語習得の支援や職業訓練など、難民が社会に適応するための支援はプログラムに組み込まれており、地域定住支援員制度の導入により、より難民が地域の社会資源に繋がるサポートが強化された。しかし、それらは、あくまで難民が地域に適合するための支援であり、地域が難民を受け入れるために適応していくプロセスの強化も求められるのではないか。

地域のポテンシャルを活かし、地域が難民を受け入れるために適応し、基盤を構築するには地域と専門家を繋ぐ仕組み、そして地域の中で支援や社会資源をコーディネートする機関の設置が求められる。まず難民支援の経験が浅い地域は難民支援の専門家を繋ぐパートナーシップを形成し、地域のキャパシティービルディングに投資をすることが必要だろう。政府は難民支援の専門機関と連携し、地域関係者向けの研修や研修ツールの作成をおこなうとともに、実際の受入れ段階では、研修の運営と受入れに向けた地域の準備計画作成の補助をおこなう。受入れ後も専門家による定期的なコンサルテーションを行い、受入れ地域を継続的に支援する仕組みを構築する。

次に、地域の社会資源の基盤構築とコーディネートを担う機関を設置する。地域のコーディネート機関は、専門家との連携調整等を行いながら準備計画を具体的に実施するとともに、地域の中で難民の総合的な相談窓口となり、難民に対する直接支援の調整や支援計画の作成、経過の観察といったケースマネジメント機能も担うことができるだろう。その際、定期的な専門家とのコンサルテーションやスーパービジョンを受けることができる仕組みも必要だろう。

このコーディネート機関が機能し、受入れ基盤を強化するためには、予算措置と十分な準備期間が必要である。諸外国の例からも示唆されるように、地域に受入れのための予算措置をすることは極めて一般的なことであり、地域のポテンシャルが強化されることで地域の難民を受け入れる力が強化されるため、結果的に財政的にも効率的な運用となるのではないか。

³³ 国連難民高等弁務官事務所、前掲書、pp.15-19。

³⁴ ICMC, *Welcome to Europe!*, p.112.

³⁵ 国連難民高等弁務官事務所、前掲書、p.46。

³⁶ United Nations High Commissioner for Refugees, *International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees* (Sweden: April 2001) pp.20-21

< <http://www.refworld.org/docid/3da1b7034.html> > (2014年1月10日アクセス)。

第四に、「情報と経験を共有しよりよい支援を構築していく仕組み」が必要である。本調査を通じて、課題とともに、地域社会に多様な社会資源が存在することがわかった。しかし、受入れを行った地域、難民支援を専門として行ってきた団体・機関、先輩難民の自助組織といった経験や知識を持ち実績のあるそれぞれのアクターが、“All Japan”の体制で第三国定住に取り組むための公的な仕組みがないのが現状である。様々なレベルでの情報と経験の共有によって難民受入れの交流が活発になることで、特定の地域に留まらず、日本の幅広い地域で第三国定住を受け入れていく基盤を整えていくことに繋がるのではないか。これまでの調査からは、支援に関する共通認識を形成すること、関係者間で役割分担をおこなうこと、難民の個別ニーズと能力に併せた対応を包括的におこなう仕組み、地域のポテンシャルを活かす仕組み、そして情報を共有する仕組みが求められると思われる。

さらに、情報と経験を共有していくためには、パートナーシップの強化が必要である。先に述べた地域と専門家のパートナーシップの強化と受入れ地域同士の横のパートナーシップの形成の双方が必要である。情報と経験を共有するために関連する様々なアクターによる交流の場を設けることでよりよい支援の構築も促されるだろう。受け入れた難民が地域社会に定着するためには、地域社会側が難民を受け入れるために適応していく統合のプロセスが重要である。地域も難民と共に育つことで、難民の自立や地域生活を維持していくことが可能となる支援体制をつくりていけるのではないかだろうか³⁷。

³⁷ World Health Organization Regional Office for the Eastern Mediterranean (2006), *Training Manual for Community Based Initiatives*, p.41, 111 <<http://applications.emro.who.int/dsaf/dsa736.pdf>> (2014年1月10日アクセス)。

World Health Organization (2010), *Community Based Rehabilitation: CBR guidelines Introductory Booklet*, p.20.

「保健」

当事者が得られる範囲で最良の健康を保つ事ができる

項目	ゴール	例) オーストラリア	定住地域での課題	定住地域での解決策	地域資源: 公共 (自治体もしくは国)	地域資源: 民間
健康増進	当事者とその家族の健康が認識され、かれらが健診維持増強できるようエンパワーされている	メディケアという公的保健制度 ● 健康に関するオリエンテーション: 免疫、栄養、健康な生活、運動、レジャー等に関するよくエンパワーラーされている	オリエンテーションが開催されていることとを知らない(課題として考えられる事) ● 言葉の問題	難民に興味を持つもらう(解決策案) ● 【三郷】 ● 日本語サロンがフォローアップ(解決策案)【三郷】 ● 食育啓発活動 ● 健康教室の開催【三郷】	無料の相談窓口: 歯科相談、理学療法士相談、心の相談 ● 民間のスボーツクラブ【函館】 ● 国語日本語教育研究会【函館】 ● 食育啓発活動 ● サークルやクラブへの招待【三郷】	● 無料の相談窓口: 歯科相談、心の相談、心の相談 ● 民間のスボーツクラブ【函館】 ● 国語日本語教育研究会【函館】 ● 食育啓発活動 ● 健康教室の開催【三郷】
原因の予防	当事者がより良い健康状態を保つ事ができる	健康に関するオリエンテーション: 禁煙、食品衛生、口腔衛生、食品安全、アルコール、妊娠、紫外線での皮膚癌等 ● 各種健康プログラム: 若者向け、精神衛生、カルチャーショックへの対応等	健診や予防接種に来ない(課題として考えられる事)【三郷】 ● 予防観念の問題(課題として考えられる事)【三郷】	案内を分かりやすくする(解決策案)【三郷】 ● 保健所や民間の団体と共に、予防について教育をする(解決策案)【三郷】	無料の妊娠、乳幼児、成人健診健診 ● 民生委員、町内会役員などのケア ● 案内の説明、通訳【三郷】 ● 会場への付き添い【三郷】	● 無料の妊娠、乳幼児、成人健診健診 ● 民生委員、町内会役員などのケア ● 案内の説明、通訳【三郷】 ● 会場への付き添い【三郷】
医療	当事者が、一般的もしくは専門医療にアクセスする事ができる	公立病院で無料治療 ● 私立病院での専門治療に補助金セントラーカードの受給者低所得者はヘルスケアカードの発行、これによる医薬品、診療、救急搬送の割引 ● 言葉の支援: 通訳・翻訳サービス、19ヶ国語のインフォメーションキット ● 各州に榜題トライマカウンシングの配置	難民が医療機関を分からない(課題として考えられる事) ● 医療機関に難民の情報がない(課題として考えられる事) ● 言葉の問題(課題として考えられる事)	難民と医療機関をつなげる ● 母子手帳、障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳 ● 子育て支援医療: 医療費自己負担の助成 ● 自立支援医療 ● 医師会、歯科医師会、薬剤師会との調整 ● 小児医療の無料化【三郷】 ● 町立病院との協力態勢づくり【神石高原町】	エスニコ・外国人と医療機関とのコミュニケーション ● ケーションをサポート【函館】 ● 国語日本語教育研究会【函館】 ● 国語日本語教育研究会【函館】 ● 医者への付き添い【三郷】 ● 医療内容の説明、通訳【三郷】 ● NPOによる緊急時の通院支援【神石高原町】	● エスニコ・外国人と医療機関とのコミュニケーション ● ケーションをサポート【函館】 ● 国語日本語教育研究会【函館】 ● 国語日本語教育研究会【函館】 ● 医者への付き添い【三郷】 ● 医療内容の説明、通訳【三郷】 ● NPOによる緊急時の通院支援【神石高原町】
リハビリテーション	当事者が社会参画する為に必要なリハビリのサービスを受ける事ができる	障害者、家族、介護者は州及び準州政府のサポートとサービス	言葉の問題(課題として考えられる事)	児童発達支援事業: 就学前の子どもに対する指導 ● 放課後等デイサービス	● 有愛会グループとの連携【函館】 ● 国語日本語教育研究会【函館】	● 有愛会グループとの連携【函館】 ● 国語日本語教育研究会【函館】
支援機器	当事者が適切な支援機器を得る事ができ、社会、仕事、家庭の一員として活動できる	ヘルスケアカードが発行されるので公共交通機関が割引	言葉の問題・技術の問題(課題として考えられる事)	飛んでけ! 車イスの会とタイアップ【函館】	● 無料の相談窓口: 歯科相談、心の相談 ● 民間のスボーツクラブ【函館】 ● 食育啓発活動(保健センター、健康づくり課)	● 無料の相談窓口: 歯科相談、心の相談 ● 民間のスボーツクラブ【函館】 ● 食育啓発活動(保健センター、健康づくり課)

教育

生涯を通じて教養者となることを目標とする。自己実現のための社会参画を達成する。

「 生 計 」

生計を得る事ができ、社会保障を受けるのに十分な収入を得ることができ、家族と社会の為に経済的に貢献する事ができる

項目	ゴール	例) オーストラリア	定住地域での課題	定住地域での解決策	地域資源: 公共 (自治体もしくは国)	地域資源: 民間
スキル開発	当事者が仕事を得るのに必要な知識、技術、姿勢を持つ	●母国で持っている資格が認定されることがある ●入国直後に自動車運転免許証申請も可 ●住居、生活、世労準備、お金の管理、保 育、税金等各種オリエンテーションがあ る職場やコミュニケーション能力で受けられ る言語、問題解決力、基礎計算力向上ア ップグラムがある ●農場支援手当	●基本的生活習慣がない、【鈴鹿】 ●3日間のスケジュールがたてられない、 【錦鹿】 ●学校のお弁当がつくれない【鈴鹿・三郷】 ●支援員が家庭に行ってお弁当の作り方を 教えていた【三郷】 ●目標を持たせる(解決策案)【三郷】	●毎日家庭訪問をして一日のスケジュール をたてる【鈴鹿】 ●パンセミナー、野菜の花形の 冷凍食品やミートボール、野菜の切り方を 切り方やたこさんヴィンナーの切り方を 教えた【鈴鹿】 ●支援員が家庭を行ってお弁当の作り方を 教えていた【三郷】 ●手に職を付ける(課題として考えられる事) ●起業資金(課題として考えられる事)【三 郷】	●日常生活自立支援相談 (市社会福祉協議会) ●パンセミナー (松本情報創造館、松本ソフト開発センターに登録している人) ●職業訓練 (ホリテクセンター (外国人に対する特別配慮はない)) ●起業者向けの貸付制度 ●起業者向けセミナーの開催	●若者サポートステーションにおけるキャ リア教育【函館】 ●農業指導者や、留学生を受け入れてきた 農業訓練度 (ハローワークに登録している人) ●職業訓練 (ホリテクセンター (外国人 に対する特別配慮はない)) ●中小企業家同友会、青色申告会、法人会 などの民間団体と連携【函館】 ●起業家セミナーの実施【函館】 ●商工会議所企業相談【松本】 ●運転資金の貸付【三郷】 ●農業団体による研修と就農サポート【神 石高原町】
所得創出	当事者が、自営により生計をた てる機会がある。それにより、 生活水準を向上させ、社会、家 族、コミュニティへ	●農場支援手当	●雇用先の開拓(課題として考えられる事) ●雇用先の理解(解決策案)【三郷】	●何度も教える、または、図に描いて教え る ●雇用先の理解(解決策案)【三郷】	●キャリアバンクなどとのつながり【函館】 ●NPOによる協力企業の発掘・紹介【神 石高原町】 ●労働相談: 勤労者福祉センター、ハ ローワーク、労働局、労働基準監督署 による協力企業の発掘・紹介【神 石高原町】 ●労働相談 (ユニオンサポートセント ラル) ●若者職業なんでも相談 (労政課) ●ヤングキヤヤメント (なんなん ホーム)【松本】 ●町による協力企業の発掘・紹介【神 石高原町】	
資金雇用	当事者が資金雇用に均等な機 会をえる	●雇用先は入国した当日から雇用サービス企 業を受ける資格がある ●支援者と雇用に向けた計画を立てる ●雇用先の賃金などの労働基準がある ●全ての労働者が労働組合に所属し、代 われる権利がある ●安全、かつ健全な職場で働く権利の確保	●税金の概念がない、【鈴鹿】 ●雇用先の開拓(課題として考えられる事) ●雇用先の理解(解決策案)【三郷】	●貯金の習慣(課題として考えられる事) ●貯金について教える(課題として考えら れる事)【三郷】	●銀行	●外国人住民サポートシステム【函館】 ●家庭生活での収支を教える【三郷】
金融サービス	当事者とその家族が、生活水準 を向上する為の経済活動、も しくは他のサービスに対する支 援として、金融サービスがある アセスメントがある	●金融情報サービス、アドバイスがもらえ る	●入国後すぐに銀行口座開設	●貯金について教える(課題として考えら れる事)【三郷】	●社会保障制度の理解(解決策案)【三郷】	●外国人住民サポートシステム【函館】 ●制度を教える【三郷】
社会保護	失業中、仕事をする事ができな い、もしくは仕事から生活ができない 人、資金を得る事ができない 人が、最低限の生活水準を保つ ための保証がある	●社会保護制度の理解(解決策案)【三郷】	●難民と人道移民に対して1回のみ貸与さ れる危機給付がある ●社会保護制度の利用が可能 ●扶養児童がいる家庭には、育児手当、保 育手当、保育費控除、乳幼児費用補助手 当、新生児にかかる費用の補助 ●緊急支援で食料、衣料、仮の住まい、家 具の補助をしてくれるあらゆる組織がある	●新宿で16万円のマンションに住んでし まうと、地域定住後のギャップが大き い。 ●制度に関する知識や理解不足(課題とし て考えられる事)【三郷】	●年金制度 ●生活資金の貸付 ●児童手当 ●ひとり親世帯に対する手当 ●特別児童扶養手当 ●障害者福祉手当 ●生活保護	

「社會」

当事者が家族や仲間と一緒に社会の一員として平等に扱われる

項目	ゴール	例) オーストラリア	定住地域での課題	定住地域での解決策	地域資源：公共（自治体もしくは国）	地域資源：民間
パートナーアクセス	バーソナル・アシストによる地域の家族や地域へのアクセスがあり、アクトタイプな生活ができる	育児教育クラス 地域の家族サポータートのサービスの紹介 保育とプレイグループ（母子のサークル） 家庭統合プログラム キッズサービス（子どもの安全事故防止の情報、サービス、）	地域の課題 ● ボランティアがいない、隣には誰が住んでいるかも気にしないところなので関心がない【三郷】 支援システム ● 地域支援員がいなかった【鈴鹿】 ● 自治体側がどこまで関わっていいのか、支援していいのがわからず、【三郷・鈴鹿】	地域の課題 ● 三郷、外国人の住人、学校、受入れ経験のある日本人がいる【三郷】 ● 地域定住支援員	● パーソナル・サポートセンター【松本】 ● 外国人なんでも相談・多文化共生プラザ【松本】 ● 地域定住支援員 ● ホストファミリー経験者による協力体制【函館】 ● 通訳の確保 ● 市井の日本語教室・日本語だけでなく、生活面での支援【松本】 ● NPOによる買い物などの外出支援【神石高原町】 ● 石高原町 ● コンビニの移動販売の利用【神石高原町】	
交友関係・結婚・家族	当事者が、家族、社会の中での役割を認識する事。	オーストラリア人の価値観やマナーのオリエンテーション 難民・移民自助団体、宗教団体があり、民族・文化の価値と維持を促す 地方自治体もしくはコミュニティスタッフがおり、移住者に支援提供 地方自治体のもつ公民館・ボーッチ施設、レクリエーション施設がある	ジエンダー ● 職場でのコミュニケーションはいいが、父親たちは関わりの範囲が職場を中心となり狭い【鈴鹿】	ジエンダー ● 母親は保育園や学校の日本人の母親たちと話ができる。	● 有料子育て支援センター ● 子育て家庭優待バスポート：買い物割引【松本】 ● 子育て支援センター ● 専門家による相談窓口：人権、子育て、子ども発達、家庭、児童、母子・女性、児童虐待・DV、青少年（言葉の問題） ● 保健師、民生委員、児童委員（言葉の問題有り、通訳派遣可） ● 文化サークルメンバー【函館】 ● 家族計画【三郷】 ● 祭りや地域イベントへの参加誘導（料理など）【神石高原町】	● 記見所（星・夜） ● ジエンダー、DVなどに関わるNPOとの協力【函館】
文化・芸術	当事者が社会、家庭の中での芸術において、参加、貢献	法律や司法制度に関するオリエンテーション 司法の援助や地域の法律相談センター ● 市民の権利と義務の教育	水の危険と日焼けについての教育 ● 地方自治体のもつ公民館・ボーッチ施設、レクリエーション施設	● 社員旅行に参加する（解決策案） ● そこまでの余裕がない	● 公民館、福祉ひろば、教育文化センター、美術館の講座や言葉の問題有り ● 美術館、博物館での活動 ● 異文化理解と交流の機会【松本】 ● 市民文化祭【三郷】 ● 國際交流【三郷】	● 文化サークルメンバー【函館】 ● 地域公民館、福祉ひろばの講座や習い事 ● 市民ホールや体育館等スポーツ施設 ● なんなんホーム（若者中心とした仲間づくり）各種活動 ● 市民体育祭【三郷】
リクリエーション・余暇・スポーツ	レクリエーション、レジャー、スポーツに参加、競戦できる公平な機会がある	レクリエーション、レジャー、スポーツに参加、競戦できる公平な機会がある			● 弁護士相談（言葉の問題有り） ● 警察：通訳あり ● 法律相談（言葉の問題有り） ● 市民の権利と義務の教育 ● 法律や司法制度に関するオリエンテーション ● 司法の援助や地域の法律相談センター ● 市民の権利と義務の教育	● 子どもの人権を守る会とのタイアップ【函館】
司法	当事者の人権が守られる為に公平な権利が守られる方法（司法制度など）への公平なアセスがある事					

「エントメパワーナンス」

項目	ゴール	例) オーストラリア	定住地域での課題	定住地域での解決策	地域資源：民間 (自治体もしくは国)
アドボカシー コミュニケーション	当事者が自分が自分の為に自分の意見をいう事ができる	元難民からファイードバックと意見	地域の人々が多様性を持った人々の弊害になつているようにエクサバメントされていて、多様性を持った人々が地域の中に入受け入れられるための積極的な役割を担っている	自立支援 ● 初めは、いろいろと頼んでくるが、徐々に離していって、自分たちで解決する様に足す 地域との関係作り ● 地域の考え方を理解している人が、事前に挨拶等の「根回し」をする ● 地域の人々への研修 ● 不安の削減 ● 地域の特性 ● 地域それぞれの考え方があり、外から来る人がその考え方をわからず事を動かそうとすると問題になる事がある。例えば、接觸の順番など 啓発 ● 「難民」という言葉が地域の人には引っかかる、「難龍」 ● 地域の真摯 ● 受入れにリスクがある。 ● 国やRHQとの連携の難しさ ● 難民がどのくらいのレベルまで研修を受けたのかわからない ● RHQでの研修内容がわかららない ● 地方の役割がはっきりしていない ● 地域の基準が決まらない ● 何を求められているのかわかららない	● キーハーネッソンのネットワーク・外国人リーダーの育成を促す【松本】 ● 国人リーダーの育成を促す【松本】 ● 國際交流 ● 人権教室 ● 地域の考え方を理解している人が、事前に挨拶等の「根回し」をする ● 地域の人々への研修 ● 地域の人々に事前に説明をする ● 単身者やカップルではなく、子どもがいることで周りは安心 ● 初めは、いろいろと頼んでくるが、徐々に離していって、自分たちで解決する様に足す ● 多文化共生と外国人労働者受入れを考える医館開拓会議との連携【医館】 ● 難民による講演会・シンポジウム【神石高原町】 ● 難民に関する講演会・シンポジウム【神石高原町】 ● 環境や国際NGOによる政策提言【医館】 ● 多文化共生と外国人労働者受入れを考える医館開拓会議との連携【医館】 ● 難民による講演会・シンポジウム【神石高原町】
政治への参加	多様性を持った人が公的な政治的な生活に他の人々と同じように参画できる	当事者とその家族が同じような問題を持った人々のグループに参加し、個々の能力を成長させ、生活水準を上げる事ができる	● 入国後5年後に市民権が与られる ● 民族コミュニティ、(例えばカレン族でも仏教徒クリスチヤンとは別の組織ある) ● オーストラリアのカレン族の若者団体がキヤンプのカレン族の若者と交流	● 民族多様性を持つ人々の政治活動を促す ● 参画できる ● 培化の説明、通訳	● 政治家への積極的アプローチ【医館】 ● 若者サポーントステーションとの連携【医館】
自助グループ	当事者団体	CBRプログラムと、障害者団体が一緒にになって困難障害者の権利条約の実施と地域に根付いた共生社会をつくっていくこと			● 若者サポーントステーションとの連携【医館】 ● 教会やお寺などのコミュニティ【松本】 ● 同国人コミュニティグループ(タイ人グループ、フィリピン人のネットワーク、中国人意見交換会)【松本】 ● 外国人研修生支援団体【松本】

協力者一覧

(北から地域順、敬称略)

意見交換会への参加者

(調査アドバイザー)

池田 誠 一般財団法人 北海道国際交流センター 事務局長

(報告書執筆協力)

森谷 康文 北海道教育大学函館校 地域福祉分野 准教授

(調査コーディネート、報告書執筆)

平林 文 国際貢献の会まつもと

横内 義明 国際貢献の会まつもと

中村 美幸 国際貢献の会まつもと

川森 浩 鈴鹿山麓夢工房 専務理事

川森 貴子 鈴鹿山麓夢工房 理事

國田 博史 ピースワインズ・ジャパン 広島・神石高原事務所

(協力・情報提供者)

篠田 正樹 三郷市企画総務部企画調整課

吉崎 美穂 鈴鹿市生活安全部市民対話課長

宮田 直季 鈴鹿市生活安全部市民対話課外国人交流室 副主査

篠原 政也 鈴鹿市教育委員会人権教育課課長

マリップセンブ 難民連携委員会 代表

永坂 哲 難民連携委員会 アドバイザー、鶴見大学国際交流センター

宗田 勝也 難民ナウ！ 主宰

*掲載は調査開始時点での役職。

第4章

北欧における 難民の受入れをめぐる現状

1. 調査の目的と背景

本章は、笹川平和財団「難民受入政策の調査と提言」事業（2011年度～2013年度）の一環として、2012年8月～12月の間に複数回に分けて実施した北欧調査の結果を中心にまとめたものである。本調査は、北欧の難民受入れに関する文献調査のほか、政府関係機関、国際・国連機関、難民のホスト自治体、NGO、学校、病院、企業、第一の当事者である難民、および大学研究者など有識者・専門家へのヒアリングにもとづいている。この調査の目的は、難民の受入れに積極的に取り組んでいる国々の事例を参考にし、難民政策や難民に対する支援活動を通じて果たしうる日本の役割にとっての示唆を得ることにある。

調査先である北欧、具体的にはスカンジナビア諸国を構成するスウェーデン、ノルウェー、デンマークの三ヶ国は、第一に、民族、言語、宗教といった面で均質性が高い非移民社会として認識されてきた。第二に、にもかかわらず、とくに戦後において、北欧諸国には、移民や難民、その家族など外国出身者が着実に増加した。そのうち難民やその家族には非ヨーロッパ系の人口が多く含まれていたことが、北欧地域を多様性に満ちた社会へと変化させている。第三に、上にも言及した通り、北欧は、紛争等さまざまな理由で母国を追われた多数の人々を積極的に保護し、社会構成員として認めてきた。第三国定住プログラムも実施されており、このプログラムのもと、数百数千の単位で毎年難民を受け入れている。

日本もまた、とりわけ1980年代以降、後に「ニューカマー」と呼ばれる外国人の流入を経験している。全体に占める人口比にすれば北欧と比較できるほどの規模ではないが、移住者の増加によるこの国の「多文化」化の進行は不可逆的にみえる。また、2010年にはパイロットケースとして第三国定住プログラムによる難民の受入れに着手している。こうした経緯を鑑みると、日本の現行の難民政策を検討するにあたっては、北欧の事例を日本の参考先として位置づけることは必ずしも誤りではなかろう。

日本における難民政策や難民支援体制に関して指摘されている課題は、いくつかに分類できる。第一に、難民の受入れの量的側面である。世界各地で内戦等をきっかけとする人道危機が頻発し、難民・避難民が続々と生まれている今日の国際情勢のなかで、日本が直接的に引き受けている難民の数が極めて少ないという事実は、国際社会における責任および負担の共有という観点からすると、批判を招きやすい。このような批判を前にしてわたしたちは、日本政府への難民申請の数自体の少なさに目を向けがちである。ただしこのことは、原因であるとともに結果でもありえる。難民を容易に認めないとする長年の姿勢は、難民申請を目的として海外から日本へと渡航する人の動機を抑制しようとするメッセージである。もちろん、認定数の多寡のみが、難民の受入れをめぐる道義的責任を果たしているか否かを判断する材料のすべてではない。日本はUNHCRへの拠出金においてアメリカに次ぐ規模であり、その財政支援面での貢献は評価されてしかるべきなのであろう。と同時に、UNHCRや同機関を支える主要先進国の意向が反映された現在の国際的な難民保護体制に一切の課題がない、ということでもない。

第二に、本章における論点ではないが、難民の認定審査手続きについての課題がある。その不透明性や手続きにかかる期間の長さなどについて、人道支援団体、弁護士団体、研究者などがこれまで批判的に取り上げてきたことは周知の通りである。難民認定率が当該国の難民認定の正しさを判断する数的指標として常に適切であるとは断言できないことは、認定数の多寡と同様である。ただし日本政府がその難民政策を実施するにあたって、制度の濫用を抑止することにより重きを置いてきたことは想像に難くない。

第三は、本章において特に着目している、難民の定住支援等の局面を含めた難民受入れのパフォ

一マансである。これは、難民の受け入れの質的側面ともいえる。1980年代前半以降に受け入れたインドシナ難民の定住支援については、これまでにも複数の検討や評価がなされており、また本事業「難民受入政策の調査と提言」においても別に調査が行われているため、ここでの判断は留保したい。しかし2010年に開始した第三国定住プログラムについては、改善すべき運用上の課題が少なくないようと思える。第三陣を予定していた2012年度の受け入れがゼロ、すなわち日本に新たな生活の基盤を求めて来日したものが誰一人ともいなかったという現実は、そのひとつの明確な証左であり、政府のイニシアティブにより始まったこのプログラムの意義そのものを揺るがす。そしてこの現実は、ホスト社会側の取り組みにも再考を迫っている。

上に述べた複数の課題を抱えながらも、近年における日本の難民政策は、かつてないほどに顧みられ、制度にも手が加えられている。例えば、2005年には「難民審査参与員制度」が導入された。また上述の通り、2008年12月の閣議決定により、2010年には第三国定住のパイロットケースがアジアで初めて開始されたことは、国際社会からの注目を集めている。翌2011年には、衆参両院により「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」が採択されている。2012年には「第三国定住に関する有識者会議」が発足した。日本政府は、前述の「第三国定住」の試みをさらに2年延長し、その際には受け入れ基準を緩めることを決定している。変化に富むこうした政策展開の現状を、日本における難民の受け入れを意義ある国家的當為ならしめるための歴史的な契機として捉えることが、はたして可能であろうか。

本章は、以上の問題意識から出発し、北欧における難民の受け入れについて論考を展開したものである。具体的には、次の「2. 北欧における難民の受け入れ—総論」において、調査先（スウェーデン、デンマーク、ノルウェー）における難民の受け入れの現状と問題点を概観している。「3. 北欧における難民の受け入れ—各国編」では、第三国定住制度に焦点を当て、各国の難民受け入れの主に自治体レベルでの仕組みと実践的側面を取り上げている。「4. 小括—論点整理と留意点」では、2と3の内容を踏まえつつ、難民政策のあり方を考えるうえで考察すべき点をまとめている。

本章は、日本の難民政策を検討するうえでの材料と論点を提示することを一義的な目的としており、北欧の難民政策・法制度や難民支援体制を詳細に記述、分析するものではない。上の制約を認めつつも、本章が、日本における難民政策についての議論を活性化させる一助として活かされることを望んでいる。

2. 北欧における難民の受入れ 一総論

(1) 北欧～海外から人を引きつける社会

戦後一貫して増え続けた海外から北欧への移住者は、民族的、言語的、宗教的に高い均質性を保っていたこの地域に文化的な多様性をもたらしている。もちろん、北欧、とくに本調査先のスウェーデン、デンマーク、ノルウェーにおいて、移民や難民を受け入れてきた歴史的経緯や現状は同じではない。日本のような非欧州圏の社会からすれば、それを北欧、ノルディック諸国、スカンジナビア諸国と一律に語らががちなこの国々ではあるが、その移民・難民政策は、比較分析の対象としてさえ取り上げられる¹。移民・難民に最も寛容な国としてスウェーデンが描かれると、対照的な政策を打ち出している国としてデンマークが言及され、両者の中間にはノルウェーが位置づけられるといったように、政策課題の捉え方や取り組み方が異なるのである。とはいえ、三ヶ国の中には大枠で共通点を見いだせる。例えば、戦後の経済発展にともなう労働力不足を背景に海外から多くの労働力を受け入れてきたことが挙げられる。また、1970年代以降には労働者の流入を制限する一方で、家族移民や難民を受け入れ、さらに近年では中東やアフリカを中心とした地域からの難民を引き受けってきたという点も同様である。

現代の北欧諸国は、往時ほどの雇用機会に恵まれているとはいえないが、今日においても高い水準の福祉が保証されているがゆえに、ヨーロッパの周縁に位置するという地理的な性格にもかかわらず、外国から人を引きつける条件を備えている。加えて、人権・人道規範にもとづき、難民の受入れを通じて国際社会へのコミットメントを深めてきたこともよく知られている。第三国定住における受入れをみると、北欧の四ヶ国は、他の主要欧州諸国と比して人口が少ないにもかかわらず、そのすべてが上位10位までに入る。北欧諸国の中でも最も多く第三国定住制度を用いて難民を受け入れているのはスウェーデンであり、同国よりも多く受け入れているのは、米国、カナダ、オーストラリアという広大な領土を持つ伝統的な移民国に限られる。UNHCRの資料(*Statistical Yearbook*)によれば、難民の受入れを人口比でみた場合でも、北欧四ヶ国は上位に位置づけられる。母国を追われた人々の多くが避難先として北欧を目指してきたことは、人道主義にもとづき難民に庇護を与えてきたこの地域の寛容さと無関係ではない。

北欧では、1970年代であればチリやベトナム、1980年代であればポーランドやルーマニアといった東欧から難民を受け入れてきた。1990年代になると、ユーゴスラビアやコソボ地域の難民、さらに新世紀にはイラクやアフガニスタン、ソマリアやエチオピアなど、中東・アフリカ地域の内戦や紛争から逃れた人々に保護を提供してきた。直近では、現在までも続くシリアでの武力衝突が大量の避難民を生み出し、その一部がとくにスウェーデンに向かっている。上記に言及した送出国だけみても、北欧諸国が、ヨーロッパ内ののみならず、アジア、アフリカ、中東地域、南米など、文字通り世界中からの難民を引き受けていることがわかる。

¹ 北欧の移民政策における政策展開を、そこに観察される差異にも着目しながら体系的分析を加えているものとして、以下を参照。Brochman, Grete, et. al., 2012, *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*, Palgrave Macmillan. および Marko Valenta and Nihad Bunar, 2010, *State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: the Swedish and Norwegian Experience*, *Journal of Refugee Studies*, 23 (4).

移民・難民の統合についての議論は、以下の文献を参照している。Karen Fog Olwig, Birgitte Romme Larsen and Mikkel Rytter, 2012, *Migration, Family and the Welfare State: Integrating Migrants and Refugees in Scandinavia*, Routledge. および Alison Strang and Alastair Ager, 2010, *Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas*, *Journal of Refugee Studies*, 23(4). なお、スウェーデン、デンマーク、ノルウェーの難民受け入れおよびその概況については、『第三国定住プログラムによって受け入れられた難民及び庇護（難民認定）申請者等に対する支援状況調査報告』という報告書が、2005年に、アジア福祉教育財団難民事業本部より、各国別に出されている。この調査報告の対象国は、北欧に限定していない。

(2) 北欧における難民受入れをめぐる理念と現実

① 難民の受入れの理念

北欧における難民の受入れは人道主義に根ざす国家的営為であり、その規範の正当性という観点からは、それ以前に遡り別の根拠をあえて探し出す必要はないのであろう。このことは、難民を保護することの外交的な動機や戦略性を否定するものではない。しかし難民を引き受けることの外交的な意味は、母国から難を逃れた人々を救済しようとする道義的支柱なくしてはとうてい成立しない。

北欧諸国は、いかにして難民の受入れに関して寛容な姿勢を身につけるに至ったのか。どのような経緯で難民の保護に取り組み始めたのか。この問いは、本章の3(各国編)においても繰り返されるが、人道主義を謳い難民を引き受けってきた国の為政者や政策立案者にとっては、戦火を逃れてきた人間の生命と生活の安全を保障し、それをもって国際社会に対する自国の責務を果たすということ以上に、その行為の意義や理由をあえて疑う余地が生じないのであろう。このような国際平和協力への貢献は、北欧の為政者・政策立案者が抱く国家のセルフイメージとアイデンティティにも密接に結びついているようにみえる。

スウェーデンの事例については、その移民・難民政策のスタンスが何に起因するのかについての議論を散見することができる。例えば第二次世界大戦以前の「人種生物学」への反省が、寛大なスタンスをもって難民を引き受けすることを含む「積極的外交政策」の根底にあるという見方がある²。あるいは、戦時中に他国の人々を庇護し水面下で活動していた反ナチス抵抗軍への支援が後年において感謝され、それがスウェーデン国民の自負を形成し、紛争地域から避難する人々の保護に取り組むようになったという論述もある³。

難民には限定できないが、海外からの移住者の受入れにおいて、上に述べたスウェーデンは北欧のなかでもひとつの先進的な事例とみなされている⁴。そのスウェーデンにおいて、移民の教育プログラムや社会適応についての施策が形作られ始めたのは、1960年代から1970年代にかけてであった。すでに1975年には、政府は、「在住外国人および少数民族政策に関する基本方針」を設けていた。「平等」、「選択の自由」、「協力」の原則を打ち出したこの指針は、同国の移民政策の出発点のひとつとして考えられており、海外に出自を持つマイノリティグループの権利の擁護や多様性を尊重する現在の移民政策へと引き継がれている。

なお、上に述べたような外国出身者に配慮したかたちで政策立案が進んだ背景には、スウェーデンへの最大の移出国であったフィンランドの政府からの要請があったことには留意しておきたい。いったん実現した外国出身者の法的権利を、その出身がどこであれ同様に認めることは、上に述べた「平等」理念から導かれる自然な帰結なのかもしれない。外国人への社会的待遇の均等さは、このような理念とリアルポリティックの結びつきによって可能となったと考えることができる。

② 難民の受入れと経済社会システム

人道的精神にのっとり難民を引き受けるべきとの主張の正当性と、それを継続するための条件とは、分けて考えるべきであろう。難民として受け入れた人々の安全かつ安定的な暮らしを長期に渡

² 清水謙(2009)「第二次世界大戦後のスウェーデンの移民政策の原点と変遷—『人種生物学』への反省と『積極的外交政策』の形成過程から」『北欧史研究』26、同(2013)「スウェーデンにおける『移民の安全保障化』」『国際政治』172。

³ 谷沢英夫(2012)『スウェーデンの少子化対策』日本評論社。

⁴ 外国人の受入れをめぐるスウェーデンの政策に触れた邦語文献は複数ある。例えば、以下の文献には、「在住外国人環境の整備」という見出しの表が参考として付けられている。岡沢憲美(1991)『スウェーデンの挑戦』岩波書店。

って維持することができなければ、受入れそのものが破綻をきたすからである。定型的な見解ではあるが、北欧における社会民主型の福祉国家レジームが、難民の受入れに肯定的に作用しているという可能性は否めない。社会的弱者にとっての手厚いセーフティネットを設ける福祉政策と寛容な難民政策に、親和的な関係を見出すことに無理はないであろう⁵。

スウェーデンの移民研究者として日本でもよく知られる Tomas Hammer も、福祉国家である同国には「イデオロギーの中核的価値」としての権利の平等が埋め込まれていることを、スウェーデンの移民政策を論じる際に述べている⁶。権利の平等のみならず、協力や正義、連帯という概念もまたしきりである。ノルウェーでも、義務、権利、そして機会の平等という福祉国家の原則が、その統合政策の基礎にもなっている⁷。日本では「世界一幸せな国」や「格差と貧困のない」国として紹介され注目を浴びてきたデンマークでも、同様に、難民を社会的に包摂する環境が整っているのだろうか。

いずれにしても、社会民主主義型の福祉国家である北欧においては、社会構成員への福祉を提供する担い手は、家族や市場ではなく国家である。この国家は、高い水準の福祉を維持するために社会構成員に重い納税負担を課す「大きな国家」であり、高齢者や障害者など経済的な自立が困難な立場にある社会構成員に対し支援が行き届くように富の再分配をおこなう。主流化 (mainstreaming)、社会包摂・統合 (social inclusion/integration)、ノーマライゼーション (normalization) など、こうした試みをいかに呼ぶにせよ、重要な点は、原則として、上の社会構成員は国民に限定されず「難民」をも自動的に含んでいるということにある。

また、北欧の経済社会システムは、柔軟な労働市場、積極的労働市場政策、手厚いセーフティネットといった側面でも特徴づけることができる。こうした仕組みは、産業構造の変化に合わせて迅速な労働移動を推進するために必要とされる。雇用の流動性が高い北欧において、政府は失業者に対して、職業訓練の機会とセーフティネットを同時に充実させ、経済成長と社会の安定化をはかっているのである。補足すると、近年の北欧では、難民を労働市場に速やかに参加させること、すなわち就労を通じた社会統合が重視されている向きがある。難民は、就労の機会を得ることにより、社会福祉への依存から迅速に脱却し、それを支える立場へと移ることが期待されている。

上述した就労促進のための制度の存在に加えて、地方自治の自律性や強さ、コンセンサス・ポリティクス、行政への信頼といった北欧諸国の中の政治風土や条件が、同地域における難民受入れのキャラクティビティに影響していることも考えられる。すなわち、難民政策のパフォーマンスには、ホスト社会の基盤をなす経済社会制度の特性をも変数として考慮しなければならない。

③ 難民の受入れを担う行政機構

難民を保護し、その社会統合を進めていくことは、北欧において重要な公共政策的課題である。この政策を効率的に進めていくうえで、北欧では、難民を含む海外からの人々の受入れと、受け入れた人々の社会統合を推進する政府・行政機関の間に、明確に役割分担がなされている。支援現場ま

⁵ 福祉の移民政策の関係については、Crepaz, Markus M., 2008, *Trust Beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*, University of Michigan Press. あるいは、Sainbury, D, 2006, "Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms in Immigration and Immigration Policy Regimes, *Journal of European Social Policy* 16(3). その逆の議論もなりたつ。すなわち、移住者の増加が福祉国家を破たんさせる、という見方である。Freeman, Gary P. (1986), "Migration and the Political Economy of the Welfare State," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485.

⁶ Hammer, Tomas, 2008, *Immigration into the Swedish Welfare System*, Kondo Atsushi, ed., *Migration and Globalization: Comparing Immigration Policy in Developed Countries*, Akashi Shoten.

⁷ Thorud Espen, *International Migration 2011-2012, IOM Report for Norway*, p. 39. Norwegian Ministry of Education and Research, Norwegian Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, Norwegian Ministry of Justice and Public Safety, Norwegian Ministry of Labour.

でを含めた難民受入れの制度的な仕組みについては、本章の3（各國編）を参照してほしい。

まず、スウェーデンにおける移民・難民の受入れ、および当該政策の全般的な調整は、スウェーデン議会で決定された予算にもとづき政府の命を受けて移民庁（Migration Board）が実質的に行っている。また法務省（Ministry of Justice）には、同省トップの法務大臣および移民・難民担当大臣（Ministry for Migration and Asylum Policy）がいるほか、移民・庇護申請に関する政策立案を行う課もある。統合に関しては、労働省（Ministry of Employment）の管轄である。ここには、同省トップの労働大臣および統合大臣（Ministry for Integration）が務め、統合・都市開発課が設けられている。それ以前は、統合・ジェンダー間平等を司る省があったが、2011年1月からは労働省が管轄している。そのほか、州（County）レベルで配置されている公共の就労支援機関・職業安定所（Public Employment Service）が労働市場における統合を推進する母体となる⁸。難民に関しても、同機関が、定住を前提とする新規入国者への導入プログラムの調整を担っている。

デンマークでは、法務省、とくに移民庁（Danish Immigration Service）が受入れを管轄する。前政権の時代には、2001年に設けられた難民・移民・統合省（Minister for Refugees, Immigrants and Integration of Denmark）が新規移民の統合を担当していたが、2011年の選挙結果を受けての政権交代により同省は閉鎖され、当該政策分野は、児童・教育省（現教育省）、雇用省、社会問題・統合省（現社会問題・児童・統合省）等に分割され引き継がれている。

ノルウェーでは、法務・公安省（Ministry of Justice and Public Safety）が入国管理を管轄する。ただし移民局（The Directorate of Immigration）という高い自律性をもった組織が実質的な業務を遂行する。社会統合を管轄するのは、児童・平等・社会包摶省（Ministry of Children, Equality and Social Inclusion）である。この政策部門は、2006年から2009年までの間に設置されていた労働・社会包摶省（Ministry of Labour and Social Inclusion）のもとにあった。もちろん、この場合の社会統合とは移民・難民などの外国出身者に限定されていない。より専門的な組織としては、同省には定住局、直訳すれば統合・多様性局（Directorate of Integration and Diversity）があり、当該政策の調整機関として任にあたっている。なお、いずれに国にも、当初の難民認定の結果に異議がある場合、申請者は移民裁判所あるいは上訴委員会の機能を果たしている組織へと控訴することができる。

各国において、難民受入れやその社会統合をその管轄の一部として担当する部局は、選挙や政権交代を契機とし、整備と統廃合を幾度も経て現在に至る。とはいえて上に述べた公共政策課題への取り組みを担う国家行政機構およびそのスタッフには、難民を引き受けるうえでの専門的知識を蓄積されており、ミッションの遂行に活かされている。

（3）受入れにともなう困難

上に述べてきたように、北欧における難民の保護には確固とした理念があり、それを達成するための制度および組織が設けられている。しかしこうした諸前提是、ホスト社会と難民の双方にとって望ましい状況を作り出しているのだろうか。

この問い合わせに厳密に答えることは容易ではない。一般的にいえば、北欧を含む多くの先進国において、ネイティブ（本国生まれ）と移民（あるいは外国生まれ）の間には、学歴、就労、収入等の側面で格差が厳然と存在する。また、外国人に対する差別意識や排外的な言論を指摘すること容易である。北欧においては、別の北欧出身者やそれ以外のヨーロッパ系を含む移民と比べ、概して、非ヨーロッパ系の難民やその家族は、多くのハンディキャップを背負っているであろうことは推論で

⁸ 労働関係機関の関与を強めた近年の法制度の展開については、井樋三枝子（2010）「スウェーデンの外国人政策と立法動向」『外国の立法』246。

きるし、それを裏付ける調査もある。ただし外国からの移住者に関する多くのデータは、難民を対象として限定したものではない。学歴が高く雇用が保障され収入に恵まれた外国出身者と、ホスト社会の公用語を初歩から習得する必要がある難民やその家族が、統計上は同一のカテゴリーに属することもある。

このような制約を念頭におきながら、以下では、近年刊行された関連する報告書や資料を参考として、北欧を含む主に OECD 諸国における移民の状況をみてみよう⁹。国際比較という点では、2012 年に刊行された OECD の *Settling In* (以下、OECD 報告書と呼ぶ) が有用である。この OECD 報告書に付けられている移民の統合指標 (Indicators of Immigrant Integration) という副題からもわかるように、そこには、北欧を含むヨーロッパ諸国において、移民およびその子どものホスト社会における統合に関するデータがネイティブとの比較から各国別にまとめられている。用語や指標の定義、調査手法、オリジナルのデータソースの所在の詳細については、同報告書を参照にしてほしい。なお、現場の実情にそった課題については、次のセクションにおいて言及している。

OECD 報告書のなかでは、学歴という観点から、ネイティブと移民の違いが述べられている。本章では、学歴が前期中等教育、後期中等教育、高等教育と分類されている。移民のなかで前期中等教育に留まる割合は 32% で、ネイティブの 26% より高い。ただし、高等教育においても同様の傾向が確認される。すなわち、移民をひとつのグループとしてとらえれば、彼（女）は低学歴および高学歴の層に集まりやすい。こうした傾向はスウェーデン、デンマーク、ノルウェーにおいても観察される。学歴が小学校レベルである移民の割合は、OECD 平均では 2.5% であるが、スウェーデンでは 8% に達するのである。こうした傾向は、スウェーデン政府雇用省 (Ministry of Employment) より 2011 年に示された統計 (*Pocket Facts 2010-Statistics on Integration*) からも確認できる。上の統計は、義務教育に留まっている人口の率が、アフリカ、アジア、EU 以外のヨーロッパ諸国に多いことを示している。

学歴と同様、あるいはそれ以上に実質的な意味をもつ統合の指標は、ホスト国の言語の読解能力であろう。北欧においても、移民とネイティブの間には読解能力の差があり、これはスウェーデンとデンマークで顕著にみられる。デンマークでは、国家研究所による 2011 年の報告書「職業教育・訓練を通して見る移民及び二世以降の移民」のなかで、移民やその子弟の学習到達率の低さや、非ヨーロッパ系の移民男性が職業教育・訓練から離脱する率の高さなどが明らかになっている。移民の読解能力の低さがスウェーデンとデンマークにおいて目立つと上では述べたが、OECD の別の調査報告 (*OECD Reviews of Migrant Education: Norway 2010*) は、ノルウェーにおいて移民とネイティブの読解能力を含む学習到達度にはきわめて大きい差があることを示している¹⁰。こうした事情を考慮するならば、海外からの移住者の社会統合の進捗を知るうえで、単一のデータソースに安易に頼ることは適当ではない。国際比較をすれば他国より良好な状況が見て取れるとしても、国内では、解決すべき深刻な問題が山積していることが通常なのである。

一般的には、ネイティブ、移民二世（移民の子ども）、移民一世の順に、ホスト社会の言語の読解能力が高い。北欧の場合、ネイティブの読解能力が OECD 平均と同等かそれ以上であるが、その一方で、移民二世や移民のスコアは OECD 平均を下回っている。あくまでも平均の数字でしかないが、移民二世がネイティブ並みの読解能力を身に付けているのは、アメリカ合衆国やカナダといった伝統的な移民国においてである。

学歴やホスト社会の公用語の読解能力は、常識的に考えれば、就労の可能性に結びつくであろう。

⁹ OECD, 2012, *Settling In: OECD Indicators of Immigrant Integration*. 以下の内容は、特に他の文献に言及していないければ、以上の報告書の内容にもとづく。この報告書の出版には、ノルウェー政府の児童・平等・社会包摂省も資金援助をしている。

¹⁰ Miho Taguma, Claire Shewbridge, Jana Huttova and Nancy Hoffman, 2009, *OECD Reviews of Migrant Education: Norway 2010*, OECD.

OECD 報告書によると、対象国における移民（生産年齢人口の 15-64 歳）の平均就労率は 62% である。北欧での該当する数値もこれに近い。ただし北欧では、他の OECD 諸国よりも概して就労率が高い。結果として、移民とネイティブの間の開きは大きい。さらに女性の就労が進んでいるため、移民女性との差が目立つ。この点はスウェーデンにおいてとくに深刻である。

デンマークでもまた、非欧米系の移民の労働市場への参加の遅れが課題とされてきた。ただし、デンマーク政府にかつて設けられていた難民・移民・統合省の統計（*Statistic Overview of Integration*）によれば、この格差は縮小している¹¹。16 歳から 29 歳の間の年齢層にある比較的最近の移民を対象とすれば、欧米系移民と非欧米系移民の子弟の就業率はともに 63% 前後と同等の水準にある。ただし、国籍ごとに事情が異なる点には留意を要する。以下は、生産年齢人口すべてをカバーした数値であるが、デンマークでは、難民やその家族としての渡航者が多いイラク、レバノン、ソマリア出身者の就業率が 40% 前後にとどまっている。ノルウェーにおいても同様の傾向が観察される。

上に述べた雇用状況と学歴の関係は一般化できない。低い学歴であってもネイティブが忌避しがちな仕事に移民や難民が従事することは往々にしてある。とはいえ、OECD の平均でみれば、移民の失業率はネイティブよりも 1.5 倍高い。前者が 12% であり、後者が 8% である。北欧では、この差が 2 倍にまで広がる。ニート（NEET : Not in Employment, Education, or Training）の割合も、移民の子弟（15-34 歳）がネイティブのそれよりも 5% 高い。ただしデンマークでは、両者の差が少ない。

雇用状況は世帯収入に直接関係するであろう。移民家庭の世帯収入がネイティブ家庭のそれに比べて全体として 20% 低いことなどが、OECD 報告書のなかで指摘されている。OECD から 2012 年に刊行された報告書 *Jobs for Immigrants* (Vol.3) にある「ノルウェーにおける移民とその子どもの労働市場への統合」(The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Norway) にも類似の状況が確認される。その帰結として、中東やアフリカ系の移民の社会保障への依存が相対的に高い。この傾向は移民の貧困率の高さにも当然ながら関係しており、とくにデンマークとノルウェーにおいて顕著である。

移民の貧困率は、難民など人道カテゴリーにおいて海外から人を多く受け入れる国において高まっているであろうことが予想できる。移住先の労働市場において競争力を持たない、あるいはその競争力を身に付けるに必要な言語運用能力面でハンディキャップを抱える人々の割合が、難民やその家族のなかに多いと考えられるからである。しかし興味深いことに、先進国全般のなかで、またデンマークやノルウェーよりも海外出身者における難民の割合が大きいスウェーデンにおいて、移民家庭の貧困率がとりわけ高いわけではない。これが実情であることを前提とすれば、むろん推測の域を出ないが、所得の分配などによる平準化作用が他国に比べ強く働いているといえるのかもしれない。

差別の問題も無視できない。ここでいう差別とは、国籍や民族や人種や出身地を理由として差別を受けたことがあるという経験ないしは認識である。差別は、生活一般から就職採用など、様々な局面で生じている。OECD 報告書によると、回答者中の割合は、平均で 14% である。デンマークの数値がそれに近く、スウェーデンおよびノルウェーでは低い。ホスト国の言語を母語としていない違う場合、学歴が低い場合、失業中の場合などに、差別を受けやすいとされる。また、所得水準が相対的に低い非 OECD 諸国の出身者、具体的には、アフリカ、アジア、中南米からの移民が差別を多く経験するという傾向が現れている。デンマークの CEM 研究所の報告書によると、外国出身者のうち、最も差別を受けていると感じているのはソマリア人であり、最も感じていないのは旧

¹¹ Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, 2010, *Statistic Overview of Integration: Population, education, and employment, Special chapter on children and youngsters*.

ユーゴスラビア出身者である。この調査結果は、OECD 報告書の内容とも合致する¹²。

留意しなければならないのは、あるホスト社会と別のホスト社会の比較それ自体は、当該国政府による社会統合政策のパフォーマンスの優劣を必ずしも証明しない、という点である。受け入れている移民の規模や属性、主要な出身地の違いもまた、彼（女）らの社会統合の進捗に影響を与える。したがって上に述べてきたことは、本章で取り上げているスウェーデン、デンマーク、ノルウェーにおける難民の受け入れの成功度を測るものではない。すなわち難民の受け入れにともなう主要な公共政策的課題を、北欧も同じく抱えているという事実を再確認させる以上のものではない。例えば、主要先進国における移民に対する政策・法制度を 148 の政策項目において測る MIPEX (Migration Integration Policy Index) という試みがあるが、2010 年の調査で前回に続いて第一位であったスウェーデンでさえも、移民とネイティブの間の経済社会的な境遇における平等が結果的には実現されてはいない。

難民の社会統合の遅れは、難民を引き受けていることの道義的意義を損なうものではないが、この政策に対する国内的な支持を得ることを困難にするであろう。実際にも、異質な文化的背景をもつ非欧州系の移民・難民やその家族が急増する 1980 年代以降、北欧を含むヨーロッパ諸国の多くで、程度の差こそあれ、政治的に争点化し始めている。ホスト社会の伝統的な価値観や秩序を脅かすものとしての移民を位置づける政党への支持が集まり始めるのである。

このような状況変化を迎えた時期より、北欧において、数多くの難民を引き受けることに対する躊躇が生まれ始める。スウェーデンにおいてそれを象徴するのが、同国南部の自治体 SJOBO (シユーボ・コミューン) において実施された 1988 年の住民投票である。この住民投票は、同自治体における難民の受け入れを拒否したものであった。それよりも以前、1985 年においては、デンマークで収容施設の外国人を襲うというカルンボー事件が発生している。おりしも景気が低迷し失業率が上昇するなかで、移民や難民のプレゼンスの拡大や庇護申請者の急増が、「福祉ショービニズム」を招いていたのである。また近年では、例えば「リトル・バクダッド」と呼ばれるようなエスニック・コミュニティの集住化の進行が、社会的軋轢・分断を招くものと懸念されている。「ゲットー」化にともなう犯罪増加の懸念も払拭されていない。

2011 年 7 月に発生したノルウェーでの連続テロ事件の記憶は今も新しい。80 名近い死者を出したこの事件の動機は、「多文化社会」化への抵抗がそのひとつだったと伝えられている。スウェーデンにおいては比較的抑制されているなど程度の違いが見受けられるが、反移民を掲げる政党の躍進とともに、排他的で差別的な言論を見聞きすることは北欧においてさえも今や珍しくはない¹³。ヒューマニズム精神の発露ともいえる寛容な難民政策への修正を促すこうした反動に対していくに応答していくのかは、北欧諸国が現在取り組んでいる課題のひとつである。

¹² なお本章ではとくに言及してはいないが、住居や医療環境（健康状態や医療サービスへのアクセス）に関する指標も移民・難民の社会統合を測る上で重要である。就業率と同様に、雇用形態や従事する産業なども重要な指標になりえるが、ここでは割愛している。

¹³ 北欧における移民・難民の受け入れと福祉ショービニズムを論じたものとしては、宮本太郎（2004）「新しい右翼と福祉ショービニズム—反社会的連帯の理由」齊藤純一編『副塩国家／社会的連帯の理由』ミネルヴァ書房。

3. 北欧における難民の受入れ 一各国編

(1) スウェーデンの事例

① スウェーデンにおける難民の受入れとその実績

1950 年代には始まっていたスウェーデンにおける第三国定住型の難民の受入れは、その理念として、人道主義・人権尊重を挙げており、国際問題へと積極的に関わっていくという貢献そのものに意義を見出している。このようなスウェーデンの立ち位置は、政府が目指すところでもある。また、スウェーデンに定住した難民は、将来のスウェーデン社会を担う貴重な財産として位置付けられている。彼らが社会の担い手になるまでには時間がかかるが、長期的視野で成果を評価すべきと、スウェーデン政府は認識しているのである。

難民は、保護ニーズの高さや緊急性により、スウェーデン政府の外国人法にもとづいて選考される。事前に UNHCR からのブリーフィング、司法省を中心とする関係省庁、及び自治体との協議を経て、最終的には議会の予算承認をもって決定される。議会は、司法省からの推薦・提案にもとづき、2008 年からは毎年 1,900 名の第三国定住難民を受け入れるとしている。障害者や重篤疾患者を受け入れることへの制約も少なく、難民の人生が「より良く」なる場合は、積極的に受け入れる場合もある。

図表 4-1 に、スウェーデンにおける難民受入れの実績（2005-2013 年）をまとめている。現在、スウェーデンは UNHCR の第三国定住優先順位に従ってアフリカの角（ソマリア全域とエチオピア一部を占める半島）とイランからの難民を注視している。なお、2013 年における第三国定住の枠組みでの受入れ難民の国籍は、多い順に、アフガニスタン（400 名）、ソマリア（300 名）、エリトリア（250 名）である。

図表 4-1：スウェーデンにおける難民受入れの実績（2005-2013 年）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
申請者数	17,530	24,322	36,207	24,353	24,194	31,819	29,648	22,845	n/a
条約難民	790	963	1,113	1,934	1,824	2,304	2,870	4,617	
人道的配慮	2,487	3,657	3,938	1,571	995	860	1,345	1,328	
第三国定住	1,263	1,626	1,845	2,209	1,936	1,786	1,896	1,853	1,900

出典：スウェーデン政府移民庁 (<http://www.migrationsverket.se/>) 資料等より作成。

注：2013 年の第三国定住の数は目標値。

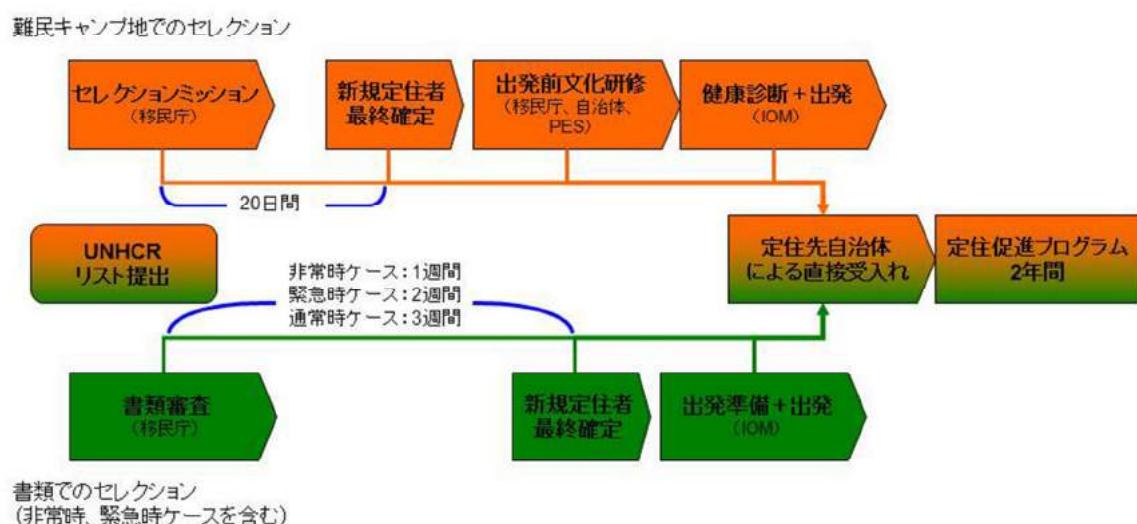
② 制度設計

第三国定住難民の受入れは、スウェーデン政府の移民庁、県、そして基礎自治体であるコミュニティによる三者での協定によって決定される。自治体による難民の受入れは任意であり、最終的な可否は自治体が決定権を有している。受入れを決めた場合、自治体の担当部局や国の出先機関である PES（前出の Public Employment Service）が、定住支援プログラムを実施する。PES は、日本でいうハローワークの機能をもつ組織である。住宅支援、学童保育、市民生活のためのオリエンテーション、外国人のためのスウェーデン語教室、スウェーデン文化・社会理解クラス、職業訓練、住宅等のサービスといった支援スキームがある。なお、スウェーデン政府は、受入れ自治体での定住適応性（Settlement Potential／Integration Potential）に関する選考材料を規定していない。とはいえ実際には、キャンプでの選考の際には、就労能力を含む定住適応性を判断する質問が直接にでおこなわれるという。

移民庁は、難民キャンプ地でのセレクションミッションと書類審査の両方を考慮し、新規の第三国定住難民を選出する（図表4-2）。その割合はほぼ半々である。全てのケースは、スウェーデンの「外国人法」に照らし合わせて評価され、移民庁職員が最終的な受入可否判断を行う。難民キャンプで行われるセレクションは、面接から決定までおよそ20日間を要する。また、自治体が受け入れる2ヶ月前に決定がなされることが望ましいと考えられている。書類審査の場合、非常時は1週間、緊急時は2週間、通常のケースでは3週間ほど時間を要す。また、スウェーデンでは、他国で拒否をされたケースをも独自に検討することがある。その場合は、UNHCRが拒否の理由をスウェーデン側に開示することになっている。その後、移民庁はUNHCRから提供された資料をもとに、あらためて受入れの可否を決定する。

図表4-2：新規第三国定住難民のセレクションから受入れまでの流れ

セレクションから自治体での受入れまで（スウェーデン）



出典：ICMC, 2013, *Welcome to Europe! A comprehensive Guide to Resettlement*, p. 256.

受入れ決定後、候補者情報（Refugee Referral Form）に記載されている情報は、受入れ各機関に伝えられる。更に、セレクションミッション時に行った文化研修を通じて、自治体職員が得た情報は帰国後ただちに関係者に共有される。このような情報は、空港への出迎え、住宅への入居、そして定住プログラム実施に向けた準備に活かされる。

上のプログラムは、難民一人ひとりのニーズにもとづき、関係機関・職員が密接に協議しながら実施される。例えば、市民生活オリエンテーションのなかでは、多様な社会的背景を有する新規定住難民に向けて、スウェーデン社会で期待される振る舞いや社会的な価値観、例えば民主主義の基本的価値や市民の平等、男女平等参画について学ぶ。こうした内容は、スウェーデン語教育と並んで重要視されている。上述のオリエンテーションへの参加は義務付けられている。なぜなら、難民がスウェーデン社会において個人の義務と権利について明確に理解するために、共通の行動様式を持ち社会を支える一員となるために、さらにはその社会参加と就労を促進するために、同プログラムが不可欠であると考えられているからである。このようなオリエンテーションを含む定住プログラムへの参加期間は、個人の自立計画表にもとづき異なると言われている。実際には、スウェーデン語、社会文化理解促進授業、そして就労準備を含む2年間が一つの目安期間である。

スウェーデン政府の移民庁によれば、第三国定住難民の受入れ予算は、現在、年間44ミリオン

ユーロ（2013年2月24日現在の為替レートでおよそ54億円）である。上述の各種プログラムを通じておこなわれる難民への支援は、この予算枠のなかで行われている。また、図表4-3からもわかるように、就労可能年齢（20~64歳）、児童（19歳以下）、及び高齢者（65歳以上）で1名あたりの補助金額が異なる。一般補助金は、総額を8分割し3ヶ月ごとに中央政府から自治体に支払われる。自治体には難民1名あたりの補助金の使い道に関して裁量が認められ、難民の定住そして自立という目的に照らしあわせて使用用途や使用金額が定まる。

図表4-3：自治体に対する受入れ対象者別補助金額

対象	一般補助金 Standard Grant	限定補助金（1回限り）
		One-Off Grant
成人（20歳~64歳）	82,200 SEK（133万円）/2年間	7,500 SEK（12.1万円）
子ども（19歳以下）	82,200 SEK（133万円）/2年間	3,000 SEK（4.8万円）
高齢者（65歳以上）	51,400 SEK（83万円）/2年間	なし

出典：ICMC, 2013, *Welcome to Europe! A comprehensive Guide to Resettlement*, p. 257.

注：一般補助金は、難民が定住プログラムへの参加が義務づけられている2年間にかかる財政補助、プログラムを担当する自治体職員給与、一般教育・語学教育、就労訓練費、保育費など全ての経費を充当する。ただし、自治体が持ち出した金額のすべてを補填するとは限らない。

注：為替レートは、1スウェーデンクローナ=16円（2014年1月15日現在）で計算。

実際には、難民の受入れには予測不可能な問題が発生することが多々あるため、予算には柔軟性を持たせている。目安として、補助金のうち80%を通常オペレーションコストとして使用し、残り20%を緊急課題への対応のために残しておく。財源的余力をつくることで、ひと・もの・かねといったリソースを戦略的に使い、また、一部の支援者に過度の負担が発生することを回避することが可能である。

③ プログラム内容

スウェーデンの定住事業は、出国前研修と、定住後に参加する自治体での定住プログラムから構成される。同プログラムは、各自治体が受け入れる難民のニーズを踏まえ、また自治体の特色を活かして企画立案される。後述するが、一般のプログラムのほかに、出国前研修を含むLANDAプログラムというものがある。

③-1 出国前研修

セレクション時に受入可とされた難民に対してスウェーデン社会への理解を深めてもらうため、1週間、あるいは場合によってはそれ以上にわたる「文化オリエンテーション」が、移民庁やホスト自治体の職員により実施される。これは、スウェーデン語、及びスウェーデンの文化・社会・政治・経済・生活環境に関する理解を深める研修プログラムである。その構成や期間は、受け入れる難民のニーズや予算状況により異なる。いずれにしても、5~10時間分のスウェーデンに関する情報提供が座学のなかで行われる。

オリエンテーションでは、難民がスウェーデンの基本的な情報を知ること、また、片言のスウェーデン語で挨拶、自己紹介が出来るようになることが期待される。挨拶や自己紹介は、ホスト社会と繋がりを作るきっかけの一つである。特に、定住直後は顔と名前を知っている身近に相談できる

人がいるかどうかが非常に重要である。この初期の段階は、より多くの人達と関係性を築けるかという逃しがたいタイミングでもある。

本調査で訪問したユースダル市では、独自の取り組み（図表 4-5：LANDA プロジェクト）を行っている。LANDA プロジェクトという名称をもつ新規定住難民向けのこのプロジェクトにおいても、出国前研修として文化オリエンテーションプログラムを実施する。定住予定地の自治体の職員が、現地難民キャンプで行っている。定住先の文化社会の情報を容易に伝えるために DVD といった視覚に訴える資料が使われているという。その目的は、出発前の難民の不安を取り除くこと、そして定住前の理想と実際の現実のギャップを早期に埋めること、すなわち期待値のコントロールである。このプログラムには先輩にあたる難民が参加する。こうした環境作りにより、難民はより質問をしやすくなり、本人に期待されていることについても理解が進む。同時に、自治体や難民の子どもを受け入れる学校にも、新たに迎え入れる難民について説明する。より迅速に対応できるよう、受入れ側に意識させるためである。

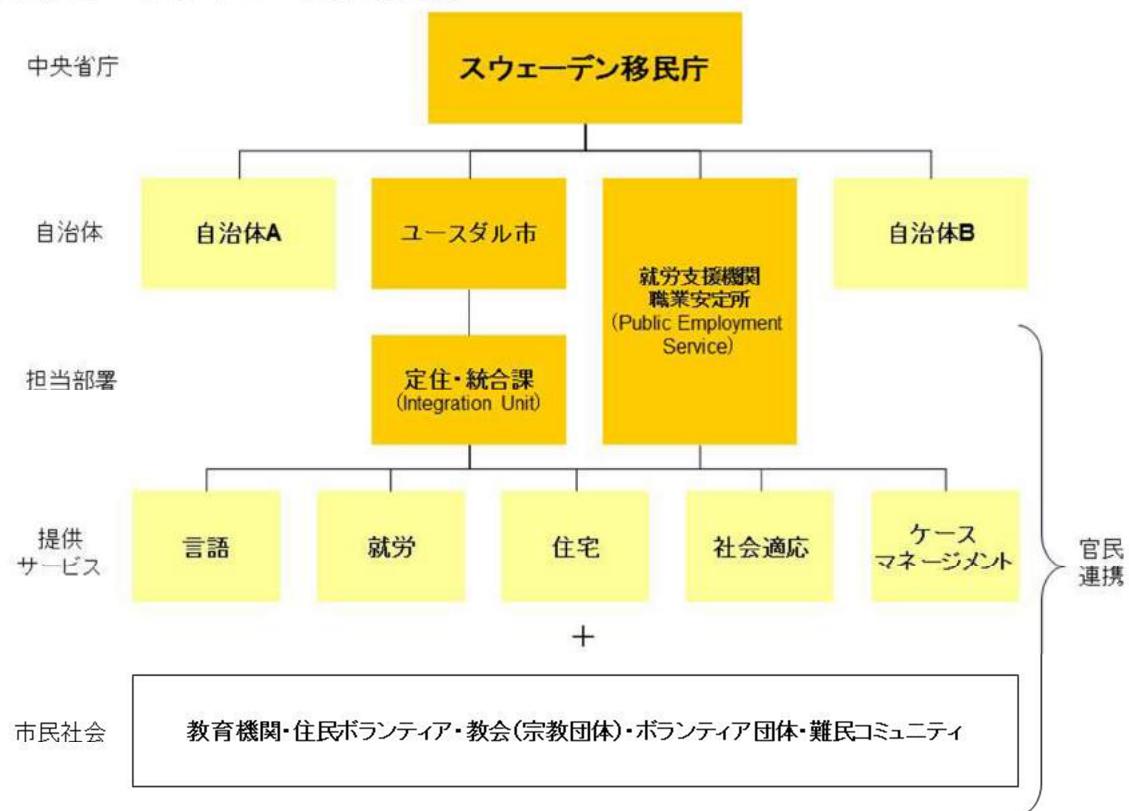
③-2 自治体での定住プログラム

2010 年 12 月以降、自治体レベルでの定住定着プログラムは、国の就労支援機関である PES の責任で、自治体の協業のもとで行われている。自治体側では、定住・統合課が主要なアクターである。定住支援を通じた「統合」について、ある自治体関係者は、「ジクソーパズル」と述べた。様々なピースとピースを組み合わせ、ひとつのイメージをつくる。現場では、難民というピースと受入側のピースが最初からきれいに合うことはない。お互いを受け入れるために、お互いを変えていく。このプロセスと結果が「統合」と考えられている。

本調査で訪れたユースダル市では、難民定住支援のためのローカルチームが結成されている。このチームは、ケースワーカー、先輩難民（通訳・カルチャートレーナー）、行政担当者など総勢 6 名から構成される。そのうち、難民とのコミュニケーション役、および難民とホスト社会の橋渡し役として通訳や文化理解促進役を務める 3 名は第三国定住難民で、いずれも市のスタッフとして採用されている。教育やコーチング能力に長け、難民にとっての伴走者として期待されている。なお、PES からはイントロダクションガイドが有償スタッフとして派遣される。それとは別に動くユースダル市にある上記のローカルチームに対しては、地元の政治家、行政官、そして難民コミュニティが高く評価している。

図表 4-4：ユースダル市の定住支援スキーム

スウェーデン(ユースダル市)



ユースダル市独自の定住導入サービス（図表 4-4 および 4-5）は、前述の出国前研修の文化オリエンテーションを Leaving (出国前) プログラムとして位置づけ、Landing (空港・自治体到着時)、そして、Living (定住) プログラムの三つのフェーズから構成される。この LANDA プロジェクトの目的は、難民が定住自治体先で、よりスムーズかつ早期に自立の足場を固めることである。すなち、LANDA プロジェクトに参加することで、言語や社会習慣に体現されたスウェーデンの行動様式や価値基準への理解を通じ、統合が進むことが期待されている。なお現在は、LANDA プロジェクトに加えて、LANDA II プロジェクトが進行している。この LANDA II は、PSE がカバーしていない、子どもの定住定着支援に注力している。

図表 4-5 : LANDA プログラム

	出国前 (Leaving)	到着時 (Landing)	到着後 (Living)
受入側 (自治体)	<ul style="list-style-type: none"> ・移民庁への連絡、情報交換(難民到着の2ヶ月~2週間前を目標) ・住宅の確保 ・学校、保育園の調整 ・大人向けの学校の調整 ・PESとの調整 ・健康診断の日程・場所調整 	<ul style="list-style-type: none"> ・空港出迎え、アパート、税務署へ同行 ・PESや自治体の定住・統合課への案内 ・街(地域)の案内 ・学校及び教員との顔合わせ ・保育園及び保育士との顔合わせ ・職業安定所での定住、自立計画表の作成 ・外国人向けスウェーデン語教育等の開始 	<ul style="list-style-type: none"> ・定住プログラム参加に伴う参加特典・財政支援費の調整及び支払い ・定期的な経過調査 ・支援(は、1名あたり1日 308SEK (4000円程度))
難民	<ul style="list-style-type: none"> ・(難民キャンプにて)自治体職員や先輩難民から文化オリエンテーションを受ける 	<ul style="list-style-type: none"> ・定住、自立計画表の作成、計画に沿ってプログラムに参加 ・生活環境の整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・定住、自立計画表の作成、プログラムへの参加(最大2年間) ・社会理解、文化オリエンテーション、就労訓練など、経済的自立に向けたプログラムを受講

LANDING (到着時研修) でも、出国前研修に引き続き、文化オリエンテーションが重要視されている。空港に到着時には歓迎会をおこない、難民と地元の人間との交流の場を設ける。その後に4日間のオリエンテーションが行われる。その内容には、地理や経済やお金の使い方、また、権利や義務についての考え方も含まれる。このような時間を通じて、その後発生するであろう理想と現実のギャップに備え、定住支援サービスの円滑な導入につなげるのである。初期のオリエンテーションの際には、地域の様々なアクターと交流を持つ機会がある。税務署、学校、PES、保育所など、生活のうえで必要な場所に訪問し、キーパーソンとの顔合わせをおこなう。

LIVING (定住) フェーズでは、それぞれの定住定着プランにもとづき、各々のキャリアに沿った自立を目指す。具体的に、定住難民は、スウェーデン語教育と市民社会オリエンテーションに参加する。16歳以上の参加者は、市民社会オリエンテーションに10~12週間(合計60時間)受講する。ここでは、スウェーデン社会を担う一員としての行動様式や、ホスト社会の価値体系の確認などに注力されている。20歳~64歳までの難民に対しては、PESが担当している職業訓練等のプログラムが提供される。

ユースダル市では、スウェーデン語教育と職業訓練をパッケージ化した就労準備プログラムを実施しており、この取り組みは、EU各国や他の自治体からも注目を集めている。全ての基礎となるスウェーデン語は、15週間(合計525時間)提供される。単に文法や語彙を教科書から学ぶだけではなく、様々な店舗や病院など具体的に使用するシーンを想定したカリキュラムが用意されている。職業訓練では20~80週間の専門的なプログラムが用意され、資格獲得を目的に専門的な訓練が提供される。ここには、企業における職業体験も含まれる。現在のスウェーデンにおいては、難民の雇用適性(employability)の向上が重要視されており、短期間での経済的自立が望まれている。

スウェーデンにおける難民の受入れは国家主導型であるが、市民社会組織の果たす役割にも強い期待が向けられている。例えばユースダル市では、難民とホスト住民の交流促進のためにWorld-Dayというイベントが開催されている。このイベントでは、移民や難民がユースダル市に定住して以来、この地域がモノカルチャーからマルチカルチャーになり、今では様々な食文化や芸能で溢れていることが強調される。このイベントには、ユースダル市、ビジネスセンター、VIF(統合友好

協会)、生涯学習協会、フェアトレード会社、ユースダル赤十字、カレン族スウェーデンコミュニティグループなど、多様な個人と組織が関与している。

④ 課題

スウェーデンにおける難民受入れの課題は、大きく分けて五つある。第一に、庇護申請者の急増への対応である。2013年には54,000人の新規庇護申請が予想され、そのうち50%は庇護を受ける予定ではあるが、自治体の受入れ能力のひとつである住宅数の確保が今や限界に近い。スウェーデン全体で難民の受入れシステムが飽和状態になり、自治体にいっそう大きな負担を強いるだろうという懸念がある。

第二に、定住した難民の自立までにかかる期間の長期化である。定住1年目の難民の就職率は、10~15%、また3年後では36%である(図表4-6)。定住した難民が最初の仕事を得るまでには平均7年間かかるという。実際にユースダル市での調査でも、5年以上滞在しているカレン族の難民女性から、就労は希望しているが、言葉を習得できず、家に閉じこもっているという現状を聞かされた。難民自身も仕事を求めて大都市に移動する傾向があるが、都市部でも難民のスキルに見合う仕事が十分にあるわけではない。そして、その間の社会保障は自治体の負担になる。とはいえ、スウェーデン人でも就労するまでに受ける教育は最低7年間であり、高等教育へと進めばさらに期間を要す。新規定住難民の就労に平均7年程度かかることはなんら不思議ではない。また、誰もが難民を労働力としてみなしているわけではない。難民には、子どもや老人も含まれる。就労に力を入れることで、就労以外の分野でのサービスを劣化させるべきではない。とはいえる難民にとって就労が重要であるのは、経済的自立と社会参加、そして社会を担う一員としての意識と自信へつながるからである。

図表4-6：難民の就職率推移(1997年~2007年)

年	滞在年数										
	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目	7年目	8年目	9年目	10年目	11年目
1997	9.8	17.9	30.6	38.7	43.8	46.6	48.3	49.7	55.3	58.8	59.7
1998	11.6	24.1	33.6	38.5	42.7	45.6	47.4	52.1	57.1	57.9	
1999	13.5	22.6	28.8	34.4	38.4	40.5	46.2	52.1	54.5		
2000	11	18.6	25.3	31.1	35	42.3	47.8	50.2			
2001	9.7	16.9	23.6	28.7	36.8	44.1	47.3				
2002	9.3	16.6	23.2	32.8	41.1	44.6					
2003	10.7	17.5	27.6	35.9	40.9						
2004	10.4	18.9	28.7	35.8							
2005	15.6	26.8	36.5								
2006	17.5	27.2									
2007	10.2										

出典：STATIV database, Statistics Swedenにもとづいて作成。

注：就労率の対象者は、20歳から64歳までである。

第三に、中央政府と自治体の関係から生ずる課題がある。とくに2010年の定住支援スキームの改革後に、誰が支援サービスを行うのかが不明確になり、難民を中心に、現場での混乱が発生しているという。経済的自立までの経過時間を短縮化させるために、これまでの定住支援主体を自治体からPESに移管したが、現在のところうまく機能していない。スウェーデン国内では人材派遣会社が急速に伸びており、公的機関であるPESには多くの求人情報が集まっているという指摘もある。ただし新制度はまだ始まったばかりで、評価をするには時期尚早であろう。様々な就労候補

先が検討できる都市部では、現行のモデルは以前に比べてよく機能しているという見解もある。制度が機能するかどうかは、難民の置かれた状況にも依存しているのである。

第四に、難民が、自治体、PES、そしてボランティアなど様々なサービス提供者に囲まれていることに由来する課題がある。これらの支援分野には重複があり、また、サービスの質にも差がある。難民は、相談しやすいところを訪れるが、そこが最も妥当な支援組織であるとは限らない。結果として、負担を偏重させると同時に、難民を混乱させることもある。難民が望む支援をおこなうために、誰が、何を、どこまで、どうやって行うのかについて、ホスト社会側の情報交換や支援イメージのすり合わせが重要である。そのためには信頼関係が欠かせない。そして、難民をゲストではなく一緒に地域を担っていくメンバーとしてみなすこと、社会の一員として期待すること、すなわち求めることをきちんと伝えることが大切である。

第五に、新しい移民や難民の受入れに対する世論が以前と比べて硬直化している点があげられる。特定の地域では、極右グループ等による難民に対する直接的な人種差別行為も発生しており、自治体での難民の受入れに支障をきたす場合があるとの報告もある。

[コラム①]

北欧はなぜ難民を受け入れるのか？

「なぜ、北欧では難民の受入れを行っているのでしょうか？」

2012年9月初旬、調査者はスウェーデンの首都ストックホルムにある UNHCR 北欧事務所のドアを叩き、北欧地域のインテグレーションを担当する Karin Davin 氏と面会した。挨拶もそこに上の質問を行ったところ、なぜだかわからないが、一瞬その場の空気を固めてしまったようであった。質問の意図が分からぬという表情になったところで、改めて質問の意図を次のように説明した。



写真は UNHCR 北欧事務所にて。左から、Pia Prytz Phiri 氏（UNHCR 北欧事務所代表）、Karin Davin 氏（同、定住担当）、本コラムの筆者、Oskar Ekblad 氏（スウェーデン政府移民庁）

「なぜ、北欧諸国は難民を受け入れるのですか？そもそも難民を知らない人が多い。あるいは、一般的なイメージからすれば、難民はボートピープルで、言葉ができず、就労が容易

ではない人々で、結局は社会保障により長期に渡り支援する必要があるため、社会の重荷と思われる場合が多いと思います。そのように考える人も決して悪意があるわけではなく、日々の暮らしが厳しい中で余裕がないために、自然にそう思うのです。なぜ北欧では難民を受け入れているのでしょうか？」

驚いたような、困ったような表情を浮かべた Karin Davin 氏であったが、

「そういう質問は今までに受けた事はありません。私が生まれ、もの心ついた時には、難民を受け入れることは当たり前でした。なぜなら、学校教育の中で、難民が生じる背景やスウェーデンの難民問題を学び、そして、難民との交流などがあったため身近に難民がいて、何かしてあげたい、と思っていたからです。それ以上、特になぜ受け入れるのか、意識した事は正直ありません。」

そして、納得する理由かどうかはわからないが、私見で良いならと前置きがあり、北欧の歴史を紐解きながら、難民受入れの理由を挙げた。

「まず、北欧諸国が裕福な国になり、保護や支援のニーズのある人々、国に対して貢献できるようになったからです。第二次世界大戦前後、北欧は周辺国をはじめ国際社会から様々な支援を受けました。その結果、現在世界的にも裕福な国へ成長し、恩返しをする力を得ました。そこで、難民の受入れをはじめ、国際社会の一員としての責務を、国際貢献を通じて果たすべきだと考えているのです。」

同氏の話は、元外交官の武田龍夫氏が『物語 北欧の歴史』（中公新書、1993 年）も指摘している。20 世紀当初は貧困国であった北欧が経済的に裕福になるにつれて、いかに国際貢献に力を入れて貢献してきたか、という説明である。

第二の理由として、Karin 氏は、人権擁護としての難民の保護が、国際政治の問題に解決に貢献するからと説明する。

「国の健全な発展には、地域の安定が重要です。周辺地域に有事が発生することは好ましくありません。難民が発生し続け、国を負われる人々の人権が侵害されることについて、国際社会は早急に手を打たなければなりません。難民の受入れは、人権擁護の観点からも、地域間の安定に貢献する意味でも、重要なのです。」

北欧の難民受入れの規模は、国連や地域機関での議論を参考にしつつ、最終的には、自国政府の政策ガイドラインを作成する。例年、国連難民高等弁務官が発表する難民問題の現状とニーズ、また保護の優先性などを材料としながら、難民問題に関する北欧理事会（Nordic Council for Refugee Affairs）にて北欧各国の政府関係者が集まり、地域全体としての政策上の協議が行われる。他方、NGO 関係者や受入れ経験が浅い国関係者など多様なメンバーを招いて開催される難民の第三国定住に関する年次三者会合（Annual Tripartite Consultations on Resettlement）での議論も上記ガイドラインを立案するうえでの参考となる。

第二次世界大戦後から今日に到るまで、北欧諸国には数十年に及ぶ難民受入れの実績がある。Karin 氏が指摘したとおり、学校教育の中で、あるいはメディアを通じて、日常生活の

様々なところに、隣人として難民の存在がある。そのため、難民の受入れは当たり前であり、常識とされている。しかしながら、日本では、今まさにこの瞬間から難民が自分の隣人となるとは想定されえない。北欧の人々は、市民目線で、難民をどう見ているのだろうか。当たり前すぎて意識さえしないのか。それとも、何か特別な思いがあるのか。どういう気持ちで受け入れるのか。Karin 氏は、以下のように答えた。

「日本で起きた大震災の甚大な被害と地震や津波の被害者を見たとき、あなたはどう感じましたか。人として何かをしてあげたいという気持ちがあったのではないでしょか。私たちにとって、難民に対して何かをしてあげたいという思いが、難民を受け入れるという行動に繋がっています。」

この回答が、北欧が難民を受け入れる三点目の理由でもあった。「なぜあなたは自身の生活も大変なのに東日本大震災の被災者を助けるのですか」という質問は、確かに、日本では成立しないかもしれない。あえて問うようなことではないから、である。Karin 氏の回答のなかに、北欧における難民受入れの原点をみたような気がした。

(2) デンマークの事例

① デンマークにおける難民の受入れとその実績

デンマーク政府は、1979 年に第三国定住難民の受入れを開始した。UNHCR とともに、当時の難民危機を解決しようとする国際貢献がきっかけであった。その後 1983 年には外国人法のなかに特別項を設置し、受入れ環境を整えた。デンマークの第三国定住事業は、議会によって毎年の予算が承認され、受入れ枠数が決定される。1983 年には、毎年 500 名の固定枠を設けて受け入れるためのガイドラインが作成され、自治体が参加している。2005 年 7 月よりは、3 年間で 1,500 名という流動的な枠組みが設けられている。3 カ年の目標を見据えて、毎年デンマーク司法大臣が、その年の受入枠数と受入元となる地域の優先順位を決定する。今現在の対象期間は、2011 年 1 月 1 日から 2013 年 12 月 31 日までである。図表 4-7 は、2005 年から 2013 年までのデンマークにおける難民受入れ実績をまとめたものである。なお、2013 年における第三国定住難民の受入れ数は、大きい順に、ブータン、コンゴ、コロンビアであった。

図表 4-7：デンマークにおける難民受入れの実績（2005 年～2013 年）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
申請者数	2,281	1,960	2,246	2,409	3,855	5,155	3,806	1,560	
条約難民	167	201	70	311	414	797	954		n/a
人道的配慮	186	216	223	157	55	111	121		
第三国定住	483	530	472	564	452	494	516	468	516

出典：デンマーク政府移民庁（<http://www.nyidanmark.dk>）資料等より作成（2005 年～2011 年）。2012 年と 2013 年の第三国定住の数は ICMC, 2013, *Welcome to Europe! A Comprehensive Guide to Resettlement* および UNCHR, 2013, *Resettlement Handbook, Country Chapter (Denmark)* による。2013 年は目標値。

デンマークは、セレクション時に社会統合に関する受入れ基準を導入したヨーロッパ初の国である。難民受入れ選考基準は、「外国人法」に明記されている。難民条約で規定される基準が第一に

優先され、定住適応性が第二の基準である。適応性については、自治体でのスムーズな定住、すなわち経済的自立あるいは高等教育への進学のための言語能力、教育就労経験、モチベーションなど7項目が存在する（図表4-8）。定住適応性を知ることは、難民がより幸せな生活をおくるために必要であるとされる。また、受け入れる地域の選定にも参考になる。例えば病気であれば、その治療ニーズを満たすことが可能な病院やサービスを提供できる自治体を選ぶことができる。したがって、定住適応性の項目は切捨てのために用いられているのではないかと説明される。また、500枠で設定されている緊急ケース、医療ケース、また家族全体で受け入れる場合、上記の適応性は問われない。

図表4-8：デンマークで用いられる難民の定住適応性に関する指標

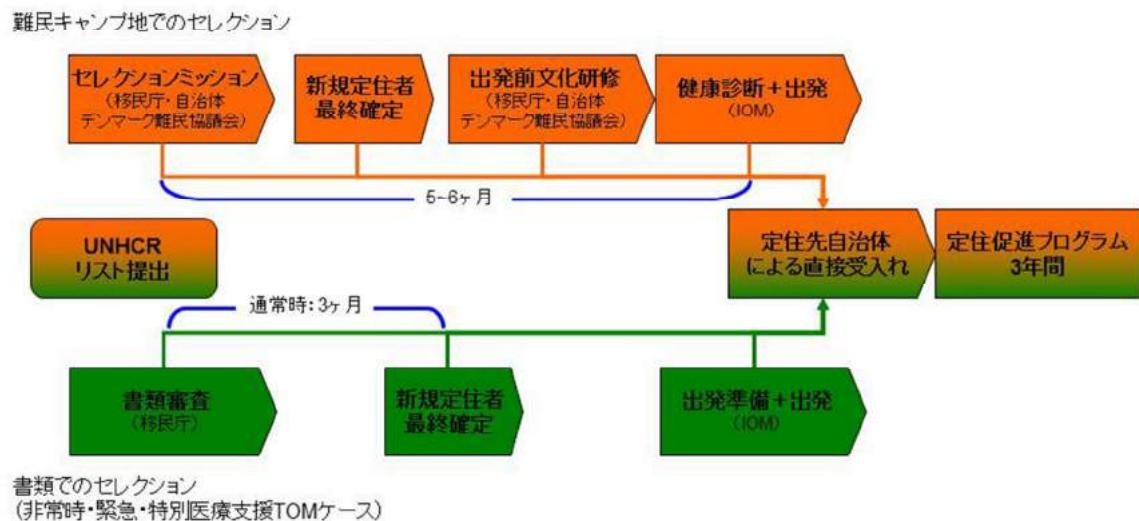
項目	内容
言語能力	母国語で読み書きが出来ることは最低限必要である。もし出来ない場合、規則としてデンマークの定住枠には選ばれない。しかししながら、母国語の問題だけで排除される事はない。母国語のみならず、他の言語を学んでいる、使用できることは選考の際に有利になる。デンマークに定住後もモチベーションを持ってデンマーク語を勉強・習得できると想定されるからである。セレクションミッション時にデンマーク語が出来れば一層有利である。
教育・就労経験	教育・就労経験は重要である。しかしながら、高い学歴は必ずしも定住がうまくいくことに繋がらない。高い学歴を有する難民は、デンマークにおいて自身の経験と専門性がいかせる分野・業界で仕事を探すが、必ずしも希望通りの仕事があるとは限らない。
家族同伴	家族が一緒にいる事は最も重要な点である。たとえ家族の誰かが第三国定住基準を満たさなかったとしても、それが理由で、家族同伴を認めないと判断は容易に行えない。
子ども同伴	子ども同伴は最優先で考慮されるべきである。子ども同伴の場合、他のケースと比べてデンマーク社会での自立、適応が早いからである。社会ネットワークの構築という観点からも有効である。
家族以外の社会とのつながり	キャンプで構築された家族以外とのつながりは、グループ単位での第三国定住として考慮される。友人や同族等のつながりは、デンマークに移住後も個人の定住を促進するものであると期待される。
年齢	一般論として、高齢者・若年層で、親戚あるいは他の社会的なつながりがない場合、デンマークで生活をするのは非常に厳しいと想定されるため、定住枠に選ばれる事は難しい。
モチベーション	デンマークで自立する、という強いモチベーションの有無は最重要項目である。仮に他の基準をみたしていなかったとしても高いモチベーションがある場合は問題にならない。当然、長いキャンプ生活の中でそういったモチベーションをはじめとし、感情を出す事が出来ない場合もある。その場合は医療枠での選考となる。

出典：UNHCR, 2013, *Resettlement Handbook, Country Chapter (Denmark)* より作成

新規受入れ難民は、年2～3回実施されるセレクションミッションにおける移民庁とデンマーク難民協議会の面接を経て決定する（図表4-9）。デンマークは、NGOが直接セレクションミッションに参加できるヨーロッパにある二つ国の中のひとつである。自治体は、セレクションミッションに同行することは可能だが、その際の渡航費等は自己負担である。非常時、緊急時、特別医療支援ケースについては、UNHCRの提出書類をもとに移民庁の職員が審査、決定を行う。難民キャンプで行われるセレクションミッションから自治体が受け入れるまでに、通常5～6ヶ月を要する。

図表 4-9：新規第三国定住難民のセレクションから受入れまでの流れ

セレクションから自治体での受入れまで（デンマーク）



出典：ICMC, 2013, *Welcome to Europe! A comprehensive Guide to Resettlement*, p. 153.

セレクションミッショナリ後、移民庁は、受入れ自治体および受入機関である NGO（デンマーク難民協議会、赤十字、統合サービス教会等）に、新規定住難民グループに関する情報を伝達する。そこには、面接時や事前の文化研修時に得られた内容も含まれる。また、自治体には難民個人情報も伝えられる。特に、ホスト自治体に対して医療やその他特別な支援ニーズがある場合、難民の承諾を得て、その旨も共有される。

② 制度設計

難民の受入れは、デンマーク政府の移民庁と自治体が中心的な役割を担う。議会で受入れ予算が承認された後、移民庁は、自治体の難民受入れ割り当てを行なう。デンマークでは、自治体の難民受入れは義務である。難民の受入れ後は、「統合法」(The Danish Integration Act)にもとづいて、自治体が 3 カ年の定住プログラムの提供義務を負う。難民の受入れは、同時に、定住促進プログラムの実施義務を発生させるのである。このプログラムを運営するための予算には政府からの補助金が充てられる。受入れ全体にかかる予算は固定されていない。年間受入れ人数 500 名というターゲットはあるが、2005 年以降 3 カ年で 1,500 名を満たせば良いため、毎年の総予算額は異なる。

なお、受入れ後の定住支援業務は、社会・児童・統合省 (Ministry of Social Affairs, Children and Integration) が担当し、就労分野は雇用省 (Ministry of Employment)、デンマーク語など教育分野では教育省 (Ministry of Education) がそれぞれ関与する。自治体は、統合法に沿って、3 カ年の定住プログラムの提供義務を負う。その際には、第三国定住難民を含めた新規受入難民に応じて支払われる政府交付金が使用される。正確な総額は未確認であるが、定住プログラムに参加することで得られる生活保障支援額は、個人の状況により変動し、2011 年時点では、1 ケ月あたり 2,668 ~5,367 クローネ (94,620 円 ~114,101 円) であった¹⁴。なお、上の「統合法」は、その一つの目的として、難民を含む新規移民の就労を通じた早期の自立の達成を掲げている。また、市民や企業といった様々な社会的アクターが、彼（女）らの定住に貢献するべく参加することを目標として掲げている。

¹⁴ デンマーク議会資料 (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=143945>)。

第三国定住難民を選別する際、政府は、各難民の定住適応性と自治体の受け入れ能力を検討する。自治体側については、受け入れ目標数に鑑みてさらに何名の難民を受け入れなければならないか、また、住居は確保できるかなどといった見通しが考慮される。このような事情を鑑みて、現在では、コペンハーゲンのような大都市での受け入れは休止されており、住宅が比較的安価で確保できる郊外の小さな自治体が選ばれる。難民側にとっては、候補にあがった自治体に同胞難民など人的ネットワークを有しているか、教育・就労の機会があるか、あるいはその他に特別なニーズに対応できるかなども考慮される。また、既存の難民分布も考慮、調整される。各地に難民を公平に定住させるためである。自治体は、事前に受け入れを希望する難民の属性等を要望することもできる。

③ プログラム内容

デンマークでの難民定住に関わる事業は、第三国定住難民のみを対象とした出国前研修と、新しく自治体に定住した移民等にとっても参加も義務付けられている定住プログラムの二つから構成される。

③-1 出国前研修

難民キャンプ地でのセレクションにより受け入れが決定した難民に対して、移民庁が、現地の IOM との協働による計画に沿って、文化オリエンテーションを実施する。研修担当スタッフは、デンマーク移民庁および法務省の職員 2~3 名およびデンマーク語の語学教員 2~3 名である。場合によっては、デンマーク難民協議会と受け入れ自治体の職員が参加する。オリエンテーションは 5 日間行われ、デンマーク語教育とデンマークの社会文化理解促進の 2 コースから構成される。それぞれ 1 レッスンが 1 時間であり、計 10 時間が行われる。デンマーク移民庁が研修費用を負担し、500 名に対しての総額は、およそ 22 万クローネ（2013 年 12 月現在約 420 万円）である。この金額には、難民がカルチュラルオリエンテーションに参加する渡航費は含まれていない。あくまでも移民庁とデンマーク難民協議会の担当者分の旅費、およびオリエンテーションの実施費用である。受け入れ自治体の職員が参加する場合は、前述の通り、その費用は自治体自らが負担する。

③-2 自治体での定住定着プログラム

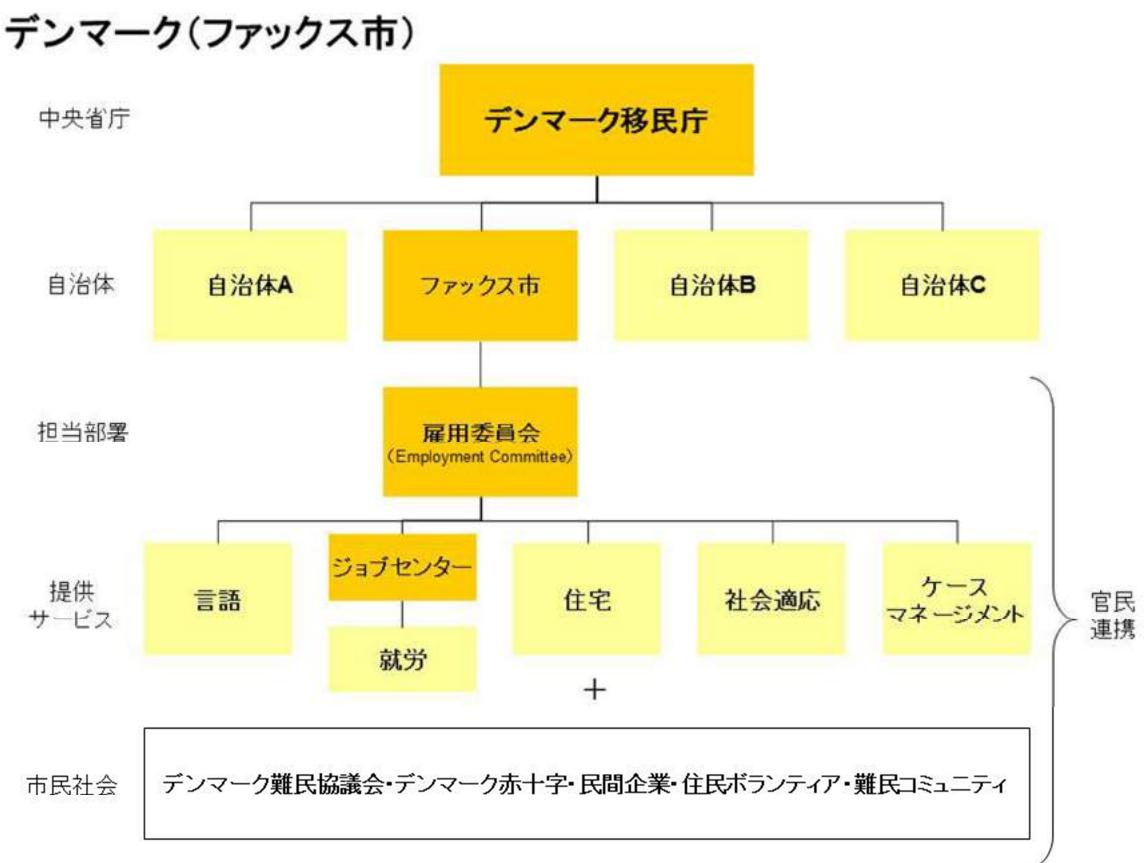
2007 年の自治体改革以降、自治体の多くは雇用担当部局および出先機関であるジョブセンターを難民定住の要と位置付け、様々なステークホルダーとの協業を通じて定住プログラムを運営している。難民の受け入れ後、健康診断も各自治体の判断で行われる。その結果、疾患等が発見され対応が必要な場合は、リハビリプログラムという別プログラムを通じて支援を受ける。難民は、最初の 3 年間、決められた自治体と住宅から特別な理由もしくは自治体からの許可なしに他に移動することが認められていない。理由・許可なしに移動した場合、生活保障面で大きな損失を被ることがあるが、他の自治体で雇用機会を得た場合や高等教育機会を享受できる場合は可能である。実際にも、遠隔地の自治体が難民を最初に受け入れるが、十分な就労訓練や雇用の場を提供できるとは限らないため、難民は、教育機会や仕事それ自体をコペンハーゲン市などの大都市で得ることがある。

調査先のファックス市における支援スキームは、図表 4-10 の通りである。ファックス市の雇用委員会 (Employment Committee) が中心となり、ジョブセンター、教育や保健を担当する委員会、デンマーク難民協議会、デンマーク赤十字、難民コミュニティ、民間企業など、各団体が有する専門性やネットワークを活用して、新規難民の包括的な定住支援が進められる。プログラムの内容は前述の統合法によって規定されている。例えば、新規定住者が 18 歳以上の成人である場合、自治体は、受け入れ後 1 ヶ月以内にプログラムを開始する。その際、難民は自治体職員であるソーシャルワーカーと面談し、自身の教育・就労バックグラウンドやスキルをもとに、今後の希望などについて

て話し合い、「自立計画（individual integration contract）」を作成する。プログラムの目標は、語学や一般的知識の習得を通じてデンマーク社会の理解を深めること、そして、早期の経済的自立を果たすことである。新規定住者には、最低 20 時間のデンマーク社会・文化・歴史理解促進講座、週 18 時間のデンマーク語授業、そして、ホスト社会における自立を目指した様々なプログラムの受講が義務付けられている。

このプログラムには、一般的な職業訓練や成人教育等が含まれている。就労に関する支援では、就労スキル開発、就労後の企業ケア、給与補償などがパッケージ化されている。語学コースは、三つにレベル分けされている。授業形態も柔軟であり、全日の通学タイプ、夜間講義、教師派遣により学びの場が提供されている。なお、フォックス市では、難民が生活保障を受給する権利を得る条件として、定住プログラムへの3年間の参加義務を課している。

図表 4-10 : ファックス市の定住支援スキーム



こうした制度的支援が存在する一方で、行政の硬直化した定住支援サービスでは対応できないニーズあるため、ボランティア団体（NPO、教会、難民コミュニティ、個人ボランティア）との協業が重要であるとも考えられている。例えば、デンマーク難民協議会は、地域のボランティア家族を良き隣人とみたて、定住した難民家族とのマッチング活動を行っている。1ヶ月に2回程度行われているこの活動では、地域住民ボランティアが、新規定住難民の日々の生活、すなわち買物や通院などを助ける。難民は新天地に早く慣れることができ、利用可能なサービス支援機関の情報などを得ながら、最終的には自分自身の力で生活を営むことが期待される。

また、コペンハーゲン市のような大都市には、就労機会が多いため、多くの難民が移り住んでくるという点を指摘したい。その際、定住支援プログラムのひとつに、難民、とくに子どもたちが駆

け込める場所の提供がある。主要なボランティア団体のひとつである KIT (Church Integration Service) では、法律や生活など専門のボランティアが相談員として活動をしており、子どもたちの伴走者になりえる。多感な時期に新しい国で生活する子どもは、社会の中で孤立感を深める危険性高いため、こうした場所作りが重要であるという。

職業訓練の一環には、カフェも使われている（写真）。訓練生である難民は、顧客から注文をとる接客から始め、レジや調理を担当する。コミュニケーション能力を伸ばすことで、ホスト社会での様々な可能性を広げることが期待されている。このカフェには、常時複数の大人がボランティアで在籍し、季節に応じて様々なイベントが企画されている。同じ難民というバックグラウンドを持っているもの同士が集まる場所の存在は、難民に安心感を与えていているという。



Café Cadeau のウェブサイト (<http://www.cafecadeau.dk/dk/>) より

難民は、一般的に提供されている教育及び就労準備コースに自由に参加することができる。サービス対象者として、難民と移民の違いに対する配慮はあまりない。難民の就労を促進するために、彼らのニーズに即した授業が企画されることもある。定住難民でデンマークの教育機関から入学を許可されたものは、デンマーク市民と同様に奨学金を受ける権利を有する。また、社会支援法 (Social Assistance Act) が適応されることもあり、就学あるいは職業訓練中に健康や社会的理由により生活が難しくなった場合には、金銭的援助が行われる。この援助は、難民の言語あるいは文化的事情を理由に教育や就職に関する問題が発生した際にも支払われる。また条件次第では、海外のディプロマ等をデンマーク国内で認知する場合がある。それにより就労する可能性を高められると考えられている。

④ 課題

デンマークにおける難民受入れの課題としては、大きく分けて三点指摘される。第一に、長期化する定住難民の自立である。国全体の新移民に関する数値であるが、定住促進プログラム参加 3 年後において、少なくとも 6 ヶ月間のパートタイム職を経験したもの、あるいは高等教育に参加したものの割合は、2000 年に入国した定住者の場合は 37%、2004 年の場合は 55.5% に留まっている（図表 4-11）。また、統合促進ベネフィット（Introductory Allowance）受けている新しい移民が仕事を見つける、あるいは高等教育に参加するには 52.5 ヶ月を要するという指摘もある。国全体の平均では、45 ヶ月間である。

移民庁によれば、特に第三国定住難民の場合、言葉や学歴等の問題が他の移民に比べて大きいため、定住プログラム終了後に就職可能な単純労働がほとんどないこと、また、彼らの多くの労働スキルではデンマークの最低賃金レベルに届いていない。そのため、雇用のマッチングが難しい。就労可能な職場で最低限必要とされるスキルを獲得するには長期の教育・訓練が不可欠であり、それが自立の長期化を引き起こしているのである。さらに、就労に到るまでには、難民の心身面の健康状態に解決すべき課題がある。

もちろん、就労だけが唯一の自立目標ではない。高等教育への進学を通じて、雇用適性の向上を図ることも推奨されている。しかしながら、言葉の壁が大きく、それさえも容易ではない。政府の分析では、定住から8年経過した後でも、難民の就職あるいは就学率の合算は64%に留まっている。

図表 4-11：デンマークにおける難民の就職・就学率推移（1997年～2006年）

		(在留資格取得後の)滞在年数							
		1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目	7年目	8年目
年	1999	18.7	30.2	39.5	47.2	52	56	60	64
	2000	15.2	26.4	36.7	43.8	50.4	55.3	60	
	2001	15.7	26.4	38	46.4	53.3	59.5		
	2002	17.7	30.6	42.7	52.3	59.9			
	2003	18.4	35	48.7	59.8				
	2004	24.1	41	55.5					
	2005	25.4	44						
	2006	29							

出典：Ministry for Immigration, Refugee and Integration Affairs, 2009, *Effectiveness measurement of Danish municipalities integration policies from 1999 to 2007* をもとに作成。

第二に、難民受入れ自治体が提供できる住宅数とその自治体での雇用機会のアンバランスを原因とする自治体の負担増である。本来、移民庁は、自治体の受入れ能力を考慮して受入れ先を決定する。その能力は、受け入れている難民の人数や全住民における割合、ネットワーク、住宅数、雇用機会などに依拠している。しかし実際のところ、移民庁は、十分な住宅を用意できる自治体に受入れを要請するが多く、当該自治体に雇用および高等教育の機会が恵まれているとは限らない。こうした事情もあり、自立までの必要期間には地域間格差が存在する。もっとも早い地域とともに遅い地域では、最大 16.5 ヶ月間の差が発生しているという。難民の自立に時間がかかる自治体はそれにより受入れのコストが増え、受入れ能力をいっそう低下させるのではないかという悪循環が懸念されている。経済的自立に重きを置く中で、自治体サービスでは対応できない難民のニーズに対してサービス提供を行うボランティア団体への過度の依存も指摘されている。

第三に、デンマーク国内に難民受入れに関する否定的な世論が、難民の社会統合を鈍化させかねないという問題がある¹⁵。デンマークの難民の受入れに関しては、中央政府と自治体と NGO 間の情報共有が受入れ前から比較的円滑に行われているとされ、国際機関もその点を評価している。しかし 2009 年以降、第三国定住難民を含む新規移民の定住は大きく政治問題化しており、新移民に対する否定的な世論形成が進んでいる。このような環境は、デンマーク社会における難民の社会統合推進にとって大きな支障になりかねない。関連するが、政府関係者は、定住している海外出身者

¹⁵ Lisbon Sintra, 2012, *Resettlement Service Provider Training – Voluntary work in reception and integration The Danish NGO-experience*.

がデンマーク社会を担う一員になることの重要性を強調している。例えば、難民が定住宣誓書 (integration declaration) にサインをし、定住定着プログラムに参加することに理解を示していると述べる。この点については、ホスト社会への適応過程のために、政府は移民・難民に対して過度の負担を強いているとの NGO からの批判もある。

[コラム②]

適切なリーダーによる移民・難民へのヘルスケア提供の具現化 ～オーデンセ病院の取り組み～

世界価値観調査における幸福度調査で、ほぼ毎年もっとも高い位置を占めているデンマーク。その理由は、①医療、生活水準、および基礎教育を受ける機会に関連した経済要因、②世界最高水準の国民 1 人当たり国内総生産 (GDP)、③高い教育レベル、④生き方の選択の自由、男女平等の推進、そしてマイノリティ (少数派) に対する寛容さということ。外国人をマイノリティととらえると、外国人が定住することには困難が少ない国に見える。特に、デンマークの医療費は無料であり、病気になっても困ることはないという安心感があることがうかがえる。では、無料である医療費はどのような仕組みになっているのだろうか。

デンマークの基本的な保健医療システム

デンマークでは、国民はもちろん、移民や難民、留学生等の外国人の長期滞在者も、公立の医療機関では基本的に無料で診療を受けることが出来る。出産、手術、癌の化学療法さえも無料。しかし、歯科治療 (18 歳までは無料) や整体、心理カウンセリング、また処方薬の購入 (医薬分業となっている) は個人負担となる。特に歯科、この国民保険が使用できないので治療費が高額になる事が多い。市民によっては、治療費の安い隣国ドイツやスウェーデンまで出向いて治療を受けたりしているようだ。国民によっては保険組合に加入している者もいる (“danmark sygeforsikring” という保険組合は最も知られている)。保険料にもよるが、保険組合に加入すると眼鏡やコンタクトレンズをつくるとき、予防接種、歯科治療を受けたときの施術料、薬局での処方薬購入時等に、25%～100%の減額を受ける事が出来るのである。

移民は、地方自治体に移住した際にはまず住民登録をする。そして生年月日を元にした 10 ケタの個人番号 (CPR 番号) が振り分けられた “健康カード” と呼ばれるこの黄色いカード (写真 1) が、後日登録住所に送られてくる。この番号は生涯かわることなく、図書館の利用時や税金の支払い等の医療以外の公共の場でも使用される大切な番号。外国人も同じように一人ひとり個人番号が割り当てられている。



写真 1 健康カード

また、ホームドクター制度が導入されている。健康カード申請時に自分でホームドクターを指定医の中から決めるが、指定医を決める際には、定員があるのでリスト内のドクターに電話をかけ、自分を受け入れてもらえるか否かを確認しなければならない。もし受入数を超えてしまい断られてしまったら、他のドクターにするしかない。ホームドクターを決める基準は特に決まっておらず、もちろん腕のいいドクターにお願いしたい、という希望もあるだろうが、多くは家から近い、家族が同じドクターにかかっている、ドクターの性別・年齢（年齢はリストに記載）等といった理由で決めるようである。

救急以外は診療科（眼科、耳鼻科、歯科、整体を除く）に関わらず、まずは自分のホームドクターを受診することになっている。というのも、ホームドクターからの紹介状が無ければ、専門医や総合病院に個人が直接受診することは出来ないことになっているためである。自由に病院を選択できる日本とは異なるシステムである。

ホームドクター受診の際は、事前予約は必須で、予約は主に電話で行う。外国人の場合、通訳が必要であれば自分の居住地区の自治体に依頼でき、7年未満の在住者ならほとんどの場合無料（通訳料金は自治体が負担）で通訳をアレンジしてもらえる。その他、デンマーク難民協議会にも通訳サービスがあるが、これは有料である。

デンマークの一般的な医療システムにおいて「受診は無料」と言っても、それを支える背景には高額の税率がある。消費税は25%、高所得者であれば収入の50%近い所得税を支払う。つまり、国民は将来の安心のために投資している、ともいえる。

しかし、この病気になっても安心なシステムがあっても、移民や難民は医療機関にアクセスしない→診断や治療が遅れる→疾患の重篤化→疾患の慢性化、という負のサイクルに入ってしまうことが多い。それは健康維持・増進への意識が低く、自己管理が困難な場合もあるが、多くは、自分の持つ権利やアクセスの場所を理解していないことが原因である。その結果、重篤な状況になってから受診するケースが多く、治療が長期化して国の医療費を圧迫することにもつながっている。このような社会的、経済的課題を解決するために、豊富な知識と経験、そしてリーダーシップをもつ医師が設立した移民を対象としたユニークなクリニックを訪問したので報告する。

移民健康保険クリニック（Immigrant Health Clinic）

場所は、オーデンセ（Odense）にある。デンマーク王国第三の都市でフュン島中部に所在する。フュン島はユトランド半島と首都コペンハーゲンのあるシェラン島のあいだに位置する。地区の特徴としては、ゲットー（Ghetto：低所得層が集住している地区）がデンマーク国内に点在しているが、オーデンセでは、ボルスマーゼ（vollsmose）というゲットーがある。この地区は、中東系の移民が多く居住している。

クリニックは、オーデンセ病院の院内にある。オーデンセ大学病院は、フィン島の居住する約52万人のためのメイン病院で、1,300床の国立の大学病院。東京でいうと東大病院のような巨大病院というイメージできるだろうか。広大な土地にあり、それぞれのセクションに分かれている建物は非常に美しく、また歴史を感じさせ、医療施設には到底思えない。広さだけでなく、美しさから病院の敷地内は小さな町のようであった（写真2）。

この病院は南デンマーク地域（Region Syddanmark）の管轄で、病床数はデンマーク国内最大である。2010年の外来者数10万5,000人、スタッフ数1万人。分院のスベンボル病院（svenborg；南デンマーク地域の管轄病院）と、2010年は9万件の救急患者と受け入れている。美しいだけでなく、地域の医療への重要な役割を果たしている。



写真2 オーデンセ大学病院

移民健康保険クリニックは、2008年に Sodemann 医師（写真3）が中心となってスタートした。彼のリサーチによると、公立としては世界でも初めてであるという。Sodemann 医師は感染症医であり、長年にわたりアフリカで HIV の研究を行っていた。子どもの死亡率が高いことから、HIV に関連したヘルスケアシステムの調査を行ったところ、ミスコミュニケーション、情報不足、医師や医療者の言動や態度の悪さ、がヘルスケアシステムをスムーズに機能させていない要因であることに気付いた。そこで、現地で医療者情報提供を丁寧に行う取り組みを行った。

デンマークに帰国後、自国においても移民に対するヘルスケアシステムがうまく機能していないことを知った。一番初めに移民者を受け入れるホームドクターへの調査を 2ヶ月間行い、その結果対応困難な移民患者が多数存在していることが明らかになった。その数字は 2ヶ月で 100 件以上にも上った。これらの状況から、勤務先であるオーデンセ大学病院と交渉し、2008年、感染症科の中に同クリニックを開設した。



写真3 Sodemann 医師



写真4 クリニックの診療ブース



写真5 クリニック外観

スタッフは、Sodemann 医師を含む 2 名の医師、3 名の看護師（研究者でもある）、1 名のソーシャルワーカー、事務 2 名で構成されている。診療ブースは 2 つ（写真 4）、スタッフ用の部屋が 1 つある。また移民健康保険クリニックは、感染症科外来のすぐ横に位置しており、スタッフの動線もよい（写真 5）。

平均 20~30 人／日、550 人／月の受診がある。対象者はゲットー地区からが多く、出身国はイラン、イラク、アフガニスタン、シリア、ソマリア、ボスニア、セルビア、ベトナム、ミャンマーなどである。受診者は移民または難民認定者であり、難民申請者は担当外となる。

状況が困難な人を

受診時には、デンマークの保健医療システムと同様に、必ずホームドクターの紹介状が必要であり、紹介状なしには受診できない。このクリニックでは、治療困難な疾患をもつ患者、複数の疾患を持つ患者、あるいは背景が複雑で治療や対応が困難な患者、などを治療の対象

にしている。つまりホームドクターでは治療が非常に難しい患者のみを受け入れている。疾患や背景が複雑ではない風邪などの症状では、このクリニックを受診する必要性はないし、患者と医療者、両者の時間のロスになるのでホームドクターの受診を勧めている。

診察の流れは、初回とその次の診療は、健康課題や疾患についてのアセスメントに約1時間費やす。3回目以降の診療時間はおよそ45分である。このコンサルテーションのステップとしては、まずは医師が初めに診察し、疾患によっては専門医師が必要な場合、依頼すれば診察のために前述の移民健康保険クリニックに出向いてくれる、といった連携体制が整っている。医師の診察後治療方針が決まつたら、看護師がケアを引き継いでいく。

このクリニックの強みは、「継続ケア」である。疾患が治癒した後もセルフケアできるまでケアを継続しており、通院を促し、フォローアップしている。

言語の違いは解決済み

外国人医療で常に課題となる言語のちがいによるコミュニケーションの不成立であるが、このクリニックにとっては、通訳を使用してのコミュニケーションは通常のこととして認識されている。

というもの、クリニックを受診する85%が通訳を使用している。しかし、通訳システムによりほとんどの言語に対応可能で、PC上で通訳の予約を入れておけば、その間に通訳者が通訳システムの画面の向こう側で待機してくれている（写真6）。電話機に通訳画面がついており、患者の状況によっては通訳者と顔を合わせないようにするために、画面上にお互いの顔を出さずに通訳することも可能である。通訳が必要な場合は、ほぼこのシステムを使用しているが、重篤な疾患、複雑な治療など、繊細な内容や説明が長くなるときなどは、看護者が状況をアセスメントし、通訳方法を選択して必要であれば同行通訳の依頼をしている。この通訳システムを導入したことで、患者とのコミュニケーションはスムーズであるし、また通訳者も同行する負担が軽減した。さらに、同行通訳では通訳以外にも交通費などの費用が嵩むが、通訳システムを使用することで経費の節減ができるため、非常に有用であると言える。

通訳システムはオーデンセ大学病院の院長が興味を示したこともあり、このクリニックだけでなく広く院内で使用している。もともとはデンマーク内に点在する島々の遠隔医療に活用され、特にオーデンセがあるフィン島では呼吸器、循環器疾患の医療に積極的に使用されていた。民間の通訳会社と南デンマーク地域が契約しており、病院、対象者ともに無料で通訳を使用できるため、当然オーデンセ全域で使用可能である。一方で積極的には使用されていない状況もあるようだ。日本の医療場面での通訳導入は、費用やシステム整備の課題などから、長年、いまひとつ飛躍的な前進がない。必要性を感じたNPOなどの民間団体が自助努力でシステムを立ち上げていることに依存し、医療通訳の派遣の多くは民間団体が担っているのが現状である。通訳会社との契約や新たなシステム導入には多くの課題があると予測されるが、手軽に通訳の使用が可能になれば、日本の医療現場における外国人医療の課題はより改善されていくことだろう。



写真 6 インターネット回線を使用した通訳システム

[コラム③] デンマークにおける赤十字社の偉力

デンマークで難民申請者、不法滞在者など、いわゆる滞在許可が不安定な人々の保健医療サービスについて質問すると、必ず「赤十字社」の名前を聞くことになる。デンマークでは、さまざまな施設において、赤十字社が活躍していたので施設の概要とともにその状況を報告する。

雄大な景観と長閑な雰囲気をもつサンドホルム（Sandholm）保護施設

難民としてデンマークに入国した場合、難民申請者として、まずは赤十字社の難民申請者の保護施設（写真1、2、3）に入所し、難民認定をされるか否かを待つことになる。この施設は、基本的には国有の施設ではあるが、勤務しているのは「赤十字社」のスタッフであり、施設内のクリニックをはじめ食料や衣料を配布するセクションや保育園などに勤務している。そのほか、移民局や警察の一部の施設も併設されている。



写真1 サンドホルム保護施設の外観



写真2 サンドホルム保護施設：家族向けの住居施設



写真3 サンドホルム保護施設：単身者用の住居施設

この施設で難民申請者は、前述した黄色の健康カードにあたる白いカードを持つ。カードにはCPR番号と同じような個人番号が記載されている。

入所すると、施設内のクリニック（写真4）で、医師・看護師（約50～60人の常勤の医師・看護師が勤務；2012年8月現在）から、アセスメントシートを基本としたメディカルインタビューを受け、その後、必要であれば投薬等の治療が行われる。



写真4 クリニックの表示
ことばがわからなくてもイラストでクリニックであると理解できる

デンマーク特有のケアは、ビタミンDの投与である。日照時間が少ない北欧では、ビタミンD不足での体調不良が起こる為、全員にビタミンDのサプリメントを配布している。このように、難民申請者であっても、適切な健康管理のもと生活をできている。



写真 5 ヘルスユニットのリーダーと看護師（赤十字社のスタッフ）

この素晴らしい住環境に驚き、思わず「想像していた施設とは全く違った」と赤十字社のスタッフに伝えると、「牢屋のような場所を想像してくる人が多いので、みなさん同じようなことを言います」と答えた（写真 5）。

さまざまな理由で難民となった人々にとって、この施設での生活は、まずは庇護国に逃れてきたという安心を強くすることだろう。難民認定されるまで不安な日々が続くが、その不安を軽減させることができる精神的安定を助長することができる施設であると感じた。

しかし、自然豊かな場所であっても、子どもにとっては庇護国に来ることは大きなストレスであるし、現状を理解できていない場合も多い。両親の状況によっては、この保護施設から強制送還される場合もあり、子どもの精神的発達に影響を与えてしまう場合がある。適切な心身の成長発達を促すため、保育園では子どもが子どもらしく自由に遊べる設備が整っている（写真 6）。また各子どものカルテがあり、成長発達を記録している。強制送還になってしまった場合は、子供時代の一時期はこの施設で過ごしたことが、のちに本人が理解できるようにと、成長発達の記録を両親には渡すことにしている。ライフヒストリーを途切れることがなく繋ぐケアは、その後の成長発達に非常に有益であると感じた。



写真 6 保育園の中の様子

この施設において、保健医療を担うスタッフは医療従事者だけではない。衣食住をサポートするスタッフがいるからこそ、安定した生活が維持できる。また難民申請者の年齢も性別も幅広く、とくに幼児に対しては、多くのスタッフがかかわっていた。また子どもには教育の機会も与えられており、学校までは施設からバスでの送迎があった。このように難民申請者が基本的な生活ができるように、多くの赤十字社のスタッフが連携しサポートしていた。国による政策の違いはあるにせよ、滞在許可に左右されることなく提供されるケアの充実さと赤十字社の支援規模に感服した。



写真 7 衣料品を扱うセクション
季節や家族の状況によって必要な衣料が配布される

単発的診療が強みのヘルスクリニック

サンドホルム保護施設とは目的が異なるが、人道的な活動として行っているクリニックがある。赤十字社の偉力のひとつとして報告する。

クリニック開業の経緯は、医師が患者の滞在許可を配慮して治療方針を決定せざるを得ない状況に対して疑問や苛立ちを赤十字社に訴えたことに始まる。その訴えに応える形で2011年8月、不法滞在者等の健康カード（前述の黄色の健康カード）を持たない住民のためのクリニック（health clinic for undocumented people）がスタートした。ここでは、路上生活者や滞在許可が切れてしまったがそのままになっている、あるいは自国から家族も呼び寄せたが家族の滞在許可が下りなかつた（でも入国してしまつた）、などといふいわゆる不法な状況にある外国人に医療を無料で医療を提供している。

クリニックの所属スタッフは、医師（歯科医を含む）や看護師、助産師も全てボランティアで運営されており、約100名の医療従事者がボランティア登録をしている。クリニックのマネジメントにあたるプロジェクトマネージャーのみ赤十字に雇用されている、という組織である。プロジェクトマネージャーは医療従事者ではなく、教員というバックグラウンドをもつてゐる（写真8）。医療従事者ではないことが医師や看護職のヒエラルキーや軋轢がわからぬいため、すべてのスタッフに平等に対応することができ、クリニックのマネジメントに大いに役立つてゐると語っていた。



写真8 プロジェクトリーダーのVibeke氏

クリニックは月、水、木の17:00～20:00に開院している。それはそれぞれのスタッフが、自分の勤務後にボランティアとして協力が可能な時間であること、また患者が仕事の後などに受診できるという時間に設定している。また開院の時間だけでなく、クリニックの立地の選定にも配慮したという。クリニックはコペンハーゲン駅のすぐ横にあるマンションの一室である。一見入口がわからないが、ドアベルに小さく表示がある（写真9、10）。必要な人が来ることができますといふの考え方から、大きな看板は存在しない。



写真9 クリニック外観



写真10 クリニックのドアベル

1日の受診者数は8~20名と幅がある。主訴は、感染症、貧血、皮膚病、HIV、糖尿病などが多い。このクリニックでは、大体の疾患の治療は可能である。しかし、重篤な状態、専門性の高い場合は、登録している専門医へ紹介し、患者がその医師のクリニックに行くことになる。医師はボランティア登録をしているため、自分のクリニックで患者を診療する場合も無料で行っている。

クリニックは、積極的な患者教育を行わない、患者のセルフケアに対しあまり介入しない、という方針である。つまり「来るもの拒まず、去る者追わず」である。患者教育やセルフケアはもちろん患者の予後に少なからず影響するが、このクリニックでは、「いま罹患している疾患を治療する」そのことだけを目的としており、長期的な患者とのかかわりを持たないことにしている。また患者もその基本方針を理解しているので、治療以外の相談はないという。

不法滞在者はバックグラウンドが複雑なことが多い。そのため、その背景を考慮して治療し、その後の生活まで心配して保健指導を行うことが多い。しかし、この配慮が医療従事者

の負担を増やしクリニックの継続を妨げる要因になりうることもある。そのため、クリニックでは、現在困っている症状を改善させることに集中することだけを目的にしている。役割が明確であるため、クリニックが継続できているともいえる。

日本における細やかな気遣いは、看護ケアにおいては非常に質が高い。しかし、すべての対象者、全ての施設において、細やかなケアを行うことが絶対ではない場合もあるのかも知れない。状況によっては、このクリニックのようなケアの提供も必要で、そうすることで慢性的な状況への移行することを防止する手助けができるかもしれない、と感じた。

赤十字社のプロジェクトは、当然、それぞれの国の状況によって異なる。しかし、日本にも不法滞在者は存在し、医療施設へのアクセスが難しい状況にある。スウェーデンやノルウェーにも同様のクリニックが存在する。ボランティア活動に対する考え方が異なる日本では、スタッフの確保をボランティア登録してくれる人に依存するのは運営が困難である現実もあるが、しかし、不法滞在者の未払いが医療費を圧迫している一因であるならば、このクリニックは日本にも有用な施設であるだろう。



写真 11 クリニック内の診療室

ほとんどが寄付という医療機器



写真 12 クリニックの待合室

(3) ノルウェーの事例

① ノルウェーにおける難民の受入れとその実績

ノルウェーでは、第二次世界大戦後のユダヤ難民の受入れを皮切りに、今の第三国定住の原型となる仕組みが作られた。当時は限定的な運用に過ぎなかったが、国の一般事業として第三国定住制度が設立されてから、すでに35年以上が経つ。第三国定住難民の受入れは、人道的価値の保障をノルウェーの国益と見なすという政府の判断に支えられている。なお、難民の受入れを管轄する法務・公安省は、2012年のガイドラインのなかで、定住政策の戦略的ゴールを次のように定めている。第一に、難民保護を通じた長期的な人道的危機問題の解決、第二に、安全な保護を現在受けていない難民に対するより良い生活環境の提供、第三に、国際連携を通じた難民受入れの負担軽減への貢献である。2005年から2013年までのノルウェーにおける第三国定住を含む難民の受入れ数の推移は、図表4-12が示している通りである。2012年度において受け入れられた難民の主要な国籍は、アフガニスタン（200名）、エリトリア（200名）、ビルマ（150名）、イラン（150名）、ソマリア（150名）であった。

図表4-12：ノルウェーにおける難民受入れの実績（2005年～2013年）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
申請者数	5,402	5,320	6,528	14,431	17,226	10,064	9,053	9,785	n/a
条約難民	567	461	1,013	1,077	1,753	2,974	2,810	3,667	
人道的配慮	1,913	1,225	1,921	1,975	1,088	748	439	321	
第三国定住	942	992	1,350	910	1,112	1,130	1,370	1,110	

出典：ノルウェー政府移民局（<http://www.udi.no>）資料等より作成（2005年～2011年）。2012年と2013年の数値は、ICMC, 2013, *Welcome to Europe! A comprehensive Guide to Resettlement* および UNHCR, *Resettlement Handbook, Country Chapter (Norway)* による。2013年は目標値。

② 制度設計

ノルウェーにおける第三国定住難民の受入れは、UNHCRが提示する保護の優先性に沿いつつも、ノルウェーの受入れ選考基準にもとづいて決定される。その際に政府は、難民の保護ニーズと定住適応性の有無と程度を検討する。定住適応性には、就労能力を含め、コミュニティを支える一員となる能力が含まれる。既存のノルウェーの教育制度から難民が利益を受ける可能性についても考慮される。図表4-13は、ノルウェーで用いられる難民の定住適応性に関する指標である。

図表4-13：ノルウェーで用いられる難民の定住適応性に関する指標

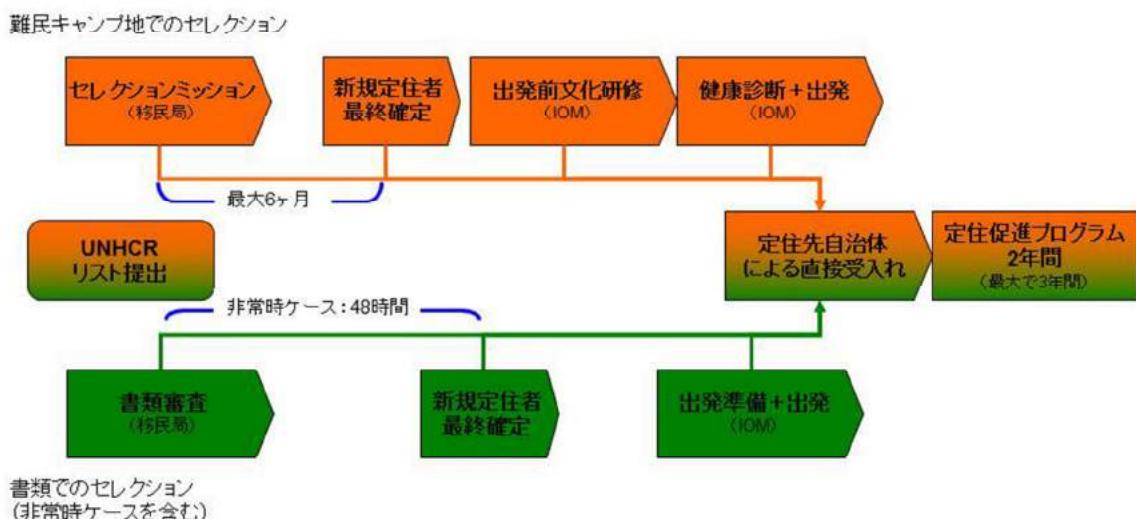
客観的項目	主観的項目	理由
年齢、学歴、就労スキル	動機、個性、親の役割に関する考え方	就労（経済的自立）を達成する確立の高さと期間に関係する
個人的興味、趣味	動機、個性	ノルウェー社会・文化に適応できるまでの期間に関係する
婚姻の有無、家族の有無	親の役割に関する認識、	単身男性よりも早くノルウェー社会に溶け込む事ができる
母国語		定住後ノルウェーで通訳を用意できるかどうかが、受入れ・溶け込みの期間に影響する

出典：Norwegian Directorate of Immigration, 2008, *Evaluation The Norwegian Program for the Resettlement of UN Refugees*, pp.35-40より作成。

難民の受入れは、移民法、国籍法、導入法（Introduction Act）を法的根拠とする。議会において受入れのための予算が承認された後、ノルウェー政府の移民局（UDI）が、第三国定住難民の選考を進める（図表 4-14）。選考の際、ノルウェー政府は、UNHCR の候補者リストを優先するが、在外公館、他の国際機関、また UNHCR が存在しない地域で活動している NGO から伝えられる受入れニーズも考慮に入る。ノルウェーは、第三国定住で受入れる難民枠およびセレクションプロセスに関して、NGO にアドバイスを要請する数少ない国である。移民局は、受入れ候補者、法的資格の決定、およびビザ発給について責任を有する。1,120 名の枠のなかで、870 名程度は、移民局が定住局（直訳すれば「統合・多様性局」であるが本章ではその役割を重視し「定住局」としている）と協議し、実施するセレクションミッション時に決定し、残り 250 名程度は、UNHCR から提出される書類をもとに審査を行う。近年、受入れ自治体の職員が、セレクションミッションにオブザーバーとして参加している。セレクションミッションによる受入れの決定から難民の自治体へ到着までは、4 ヶ月半から 6 ヶ月を要する。

図表 4-14：新規第三国定住難民のセレクションから受入れまでの流れ

セレクションから自治体での受入れまで（ノルウェー）



出典：ICMC, 2013, *Welcome to Europe! A comprehensive Guide to Resettlement*, p. 222.

セレクションミッションの後、移民局より、自治体やその他の関連諸機関に対して難民キャンプの状況や難民の状態などが伝えられる。その際には、難民の個人情報もあわせて関係者に提供される。セレクションミッション時に行われる事前文化研修に得られた内容も、参加当事者間で共有される。定住先の決定においては、自治体の受入れ能力も考慮される。受入れに可否について自治体は決定権を有するが、受入れを決めた時点で、導入法にもとづき、難民に対して定住支援サービスを提供する義務が発生する。支援サービスは定住全般に関わるもので、保健医療、教育（ノルウェー語と一般教養）、住宅、職業訓練、及び就労支援まで多岐に渡る。難民の定住プログラムに関しては、児童・平等・社会包摂省が統括する。同省の定住局は、ノルウェー全土で 6 つの事務所を有し、自治体と受入数についての協議を行う。自治体に対して受入れ希望人数を送り、住宅数、該当自治体、あるいは近隣自治体における同胞難民の存在などを検討し、新規定住難民が孤立することなく、すでにある難民のネットワークを通じてより良い統合が進むことを目的にして、最終的な人数を定めていく。また、定住プログラムの運営等に必要な補助金の支払いといった実務も定住局の管轄である。図表 4-15 では、移民局および定住局の役割を示している。

図表 4-15：受入れ前から受入れまでの移民局・定住局の役割

受入れまで（フェーズ別）	移民局	定住局
1：次年度定住枠設定	①政府より移民局が該当年の第三国定住受入れ人数に関する文書を受け取る	
2：事前スクリーニング①	①UNHCRより、セレクションミッションに先立ってそれぞれのケースロードに関する説明が行われ、移民局が事前ケーススクリーニングを行う。 ②事前ケーススクリーニングによって、どの難民キャンプにセレクションミッションを送るかを決定する。 ③事前ケーススクリーニングでは、保護ニーズと定住適応性をチェックする。	
3：事前スクリーニング②	①定住局が事前ケーススクリーニングに加わり、定住の観点から問題が考えられるケースに関して移民局と議論を行う。 ②この書類審査時点では全体の 10%が候補から落とされる。残りの 90%はセレクションミッションで面接候補として確定する。	
4：セレクションミッション (例年 10 月～12 月の間 1～3 週間)	①セレクションミッションは、1～3 週間かけて行われる。 ②定住局は移民局のセレクションミッションに同行し、セレクションミッションに先駆け、ノルウェーの社会文化等に関する情報提供を行う。同時にキャンプ内視察を行い、受入自治体に対する情報提供を目的とし、キャンプ内での生活状況等の情報収集を行う。 ③セレクションミッションにおいては、定住局も難民に対して質問を行う事が出来る。 ④セレクションチームは、面談終了時に毎回打ち合わせを行い、暫定的な候補者リストについて、YES/NO/要情報の 3 段階で評価する。	
5：受入れ最終決定 (約 3 週間)	①ノルウェーに戻り、移民局が受入難民リストが最終的に決定する。	②定住の観点から問題がありそうなケースの場合は、移民局と定住局は協議を行う。
6：受入れ難民情報の共有	①UNHCR を通じて、最終決定リストに残っているかどうかを難民側に伝達する。 ②同時に、移民局や定住局、その他関係省庁・国際機関に伝達される。 ④IOM がキャンプ内でのカルチュラルオリエンテーションの準備を開始する。	③最終決定リストに関して情報提供を受ける。
7：受入れ準備開始①	①自治体の受入れ人数等について、移民局の地域オフィスにケースを伝える。	①移民局と定住局の地域オフィスとの電話会議により、自治体の受入れについての方向性を決定する。
8：受入れ準備開始②		①定住局の地域オフィスは、各自治体担当者と難民受入れに関する協議を開始する。 ②自治体の難民受入れはあくまでもボランタリーベースによる。 ③定住局は、受入れに関して自治体と合意する契約書を交わし、難民リストを送信する。
9：受入れ準備完了 (8 の受入れ準備から完了フェーズまで約 3～4 ヶ月)	①移民局は受入可能日を IOM に伝達し、IOM は難民のノルウェー到着日を移民局に連絡する ②移民局は上記の情報を定住局および自治体に連絡する。	①自治体は受入れ準備が整い次第、受入れ可能日を定住局に連絡する。 ②定住局は上記の情報を移民局に連絡する。
10：難民受入れ		①難民は直接受入れ自治体に向かう。

出典：Norwegian Directorate of Immigration, 2008, *Evaluation The Norwegian Program for the Resettlement of UN Refugees*, pp.26-29 より作成。

定住政策の目標のひとつは、難民の短期間での経済的自立である。それを効率的に進めるために、新規難民が口コミ等で就労の機会を得ることができる同族ネットワークの有無などが検討される。同族ネットワークは、難民の孤立化の防止にも役立つ。自治体側にとっても、難民コミュニティの存在は、定住支援プログラムの効率的な実施を助長する要素である。そしてこのような考え方は、自治体側からも評価されているという。また自治体側は、家族単位での呼び寄せを重視している。住宅を探すにも、単身者よりは効率的であり、社会統合にも有利に働くと考えているためである。

2009年の政府資料（Resettlement - Best Practices and Experiences from Norway）によれば、自治体が行う定住支援プログラムに対して国から支払われた補助金総額は、3.5B NOK（=560億円）であった。それに加えて、語学・社会プログラム分として、1.5B NOK（=240億円）が計上されている。2013年ベースでは、自治体には、家族同伴の成人の難民1名あたりの1年分の補助金として616,800NOK（9,467,430円）が支払われる（図表4-16）。この補助金には、難民の住居、教育、保健医療、収入補償等に用いられる。支払われる補助金の使用用途や額に関しては一定の規定があるが、最終的な決定は自治体に委ねられているという。いずれにしても、難民は、自らの自立に向けて、必要なノルウェー語、ノルウェー社会文化理解クラス、職業訓練あるいは高等教育への進学クラスを無料で受けられる。18歳から55歳までの新規定住難民には参加義務があり、それに対する収入補償もなされる。その際には個人ごとに計画が作成され、ソーシャルワーカーが並走するというかたちで支援がなされる。難民は、550時間（うち50時間はノルウェー社会講座）の受講が期待されている。プログラムへの参加した対価は、すなわち収入補償であり、1名あたり年間170,490NOK（=288万円／2013年ベース）を受け取る。2013年より、3年間を上限として、難民1名が語学訓練に参加するごとに、自治体は119,100NOK（=200万円）の費用補償を受け取る。

図表4-16：自治体に支払われる新規定住者1名受け入れあたりの補助金

クローネ/5年分	
成人難民（単身）	666,800NOK / 11,287,595円
成人難民（家族同伴）	616,800 NOK / 10,441,194円
子ども	596,800 NOK / 10,102,634円

出典：UNHCR, 2013, *Resettlement Handbook, Country Chapter (Norway)*.

注：1ノルウェークローネ=16.93円で計算（2014年1月12日現在）。

③ プログラム内容

ノルウェーでの定住支援事業は、第三国定住難民のみを対象とした出国前研修と、自治体に到着した後でおこなわれる定住定着プログラムから構成される。

③-1 出国前研修

IOMノルウェーがおこなう出国前研修は、難民がノルウェー社会への理解を高め、自身がスムーズにホスト社会に適応できるよう設計されている。参加者は年齢でクラス分けされ、ノルウェー語講座やノルウェー社会・文化理解講座などに、計10～20時間受講する。難民の期待と現実のギャップを事前に埋める、すなわち期待値をコントロールすることが定住の成功の鍵でもあると考えられており、出国前研修プログラムはこの点からも重要であるという。

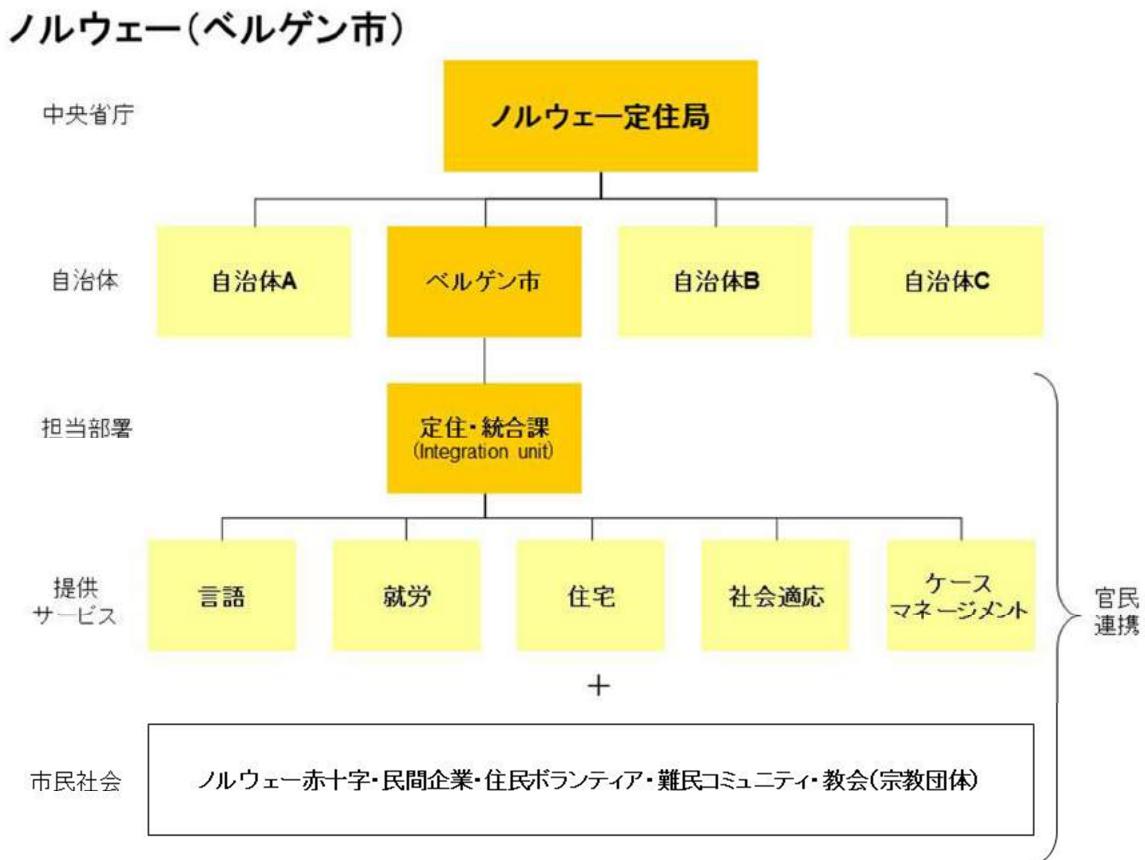
この研修を取り仕切るのは異文化ファシリテーターと呼ばれるスタッフである。そのスタッフは、

自身が難民であったか、それに近い背景を持つノルウェーに定住している人間であるため、プログラムは通訳を介さず難民の母国語で実施される。これにより、難民との信頼関係を早期に構築し、難民の不安や過剰な期待に対して適切な対応をおこなうことができる。一方で、受入れ自治体の職員に対しても、IOMにより、半日から1日の受入れ前研修が実施される。この研修では、新規難民の背景やキャンプ地での生活状況といった情報がもたらされる。

③-2 自治体での定住定着プログラム

調査先のベルゲン市における難民の定住支援スキームは、図表4-17の通りである。自治体側の所管は、市の定住・統合課(Integration Unit)であり、政府の定住局の西部支局、民間企業、赤十字をはじめとする多様なステークホルダーと連携して支援スキームが実施される。定住プログラムは2年間(最大3年間)を基本とし、フルタイムのプログラムとして準備されている。

図表4-17: ベルゲン市における定住支援スキーム

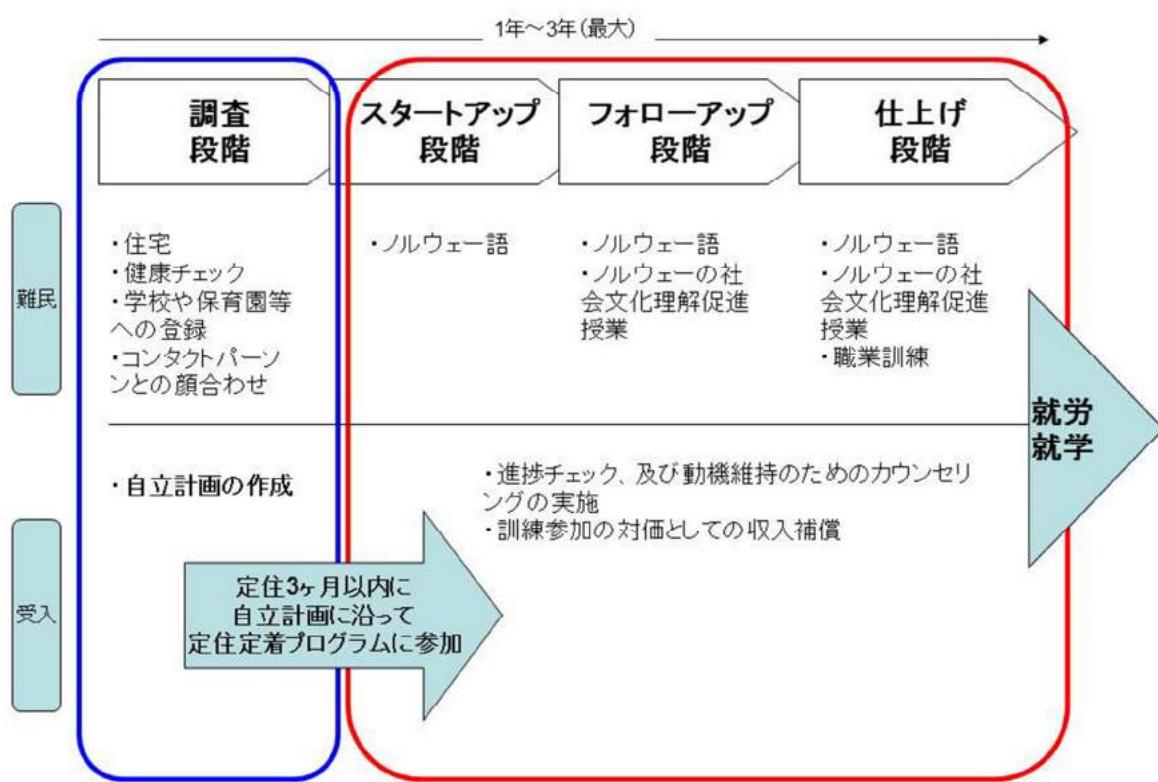


ベルゲン市では、新規の難民に対して、グループ単位での初期的なプログラムが実施される(図表4-18)。後述するが、各難民は、自立のための行動計画表(Strategic Plan)を作成することになるが、そのためのニーズなどの聞きとりほか、生活に必要な最低限のサービスの紹介や生活相談員との顔あわせがおこなわれる。市の担当者が案内する形で、健康状態のチェック、住民登録、入居する住宅や入学する学校の訪問をおこなう。この段階では、赤十字が委託事業として請け負っている「難民ガイド」とよばれるボランティアが活躍する。「難民ガイド」という聞き役には、難民が定住後に感じやすい孤独感を緩和することが期待される。ガイドに対する依存の増加や金銭問題などの発生という懸念があるが、難民と難民ガイド間で事前に契約書を結ぶことで責任を明確にして

いるという。これは、難民が社会の周縁に追いやられない努力に注力すると同時に、支援者側に過度な負担がかからない工夫である。

次の段階では、市のソーシャルワーカーが、新規定住難民の学歴、スキル、希望、興味などを検討しつつ、実際に難民の行動計画表を作成する。同時並行的に、ノルウェー語およびノルウェー社会理解講座が開始される。この講座は難民に特化したものではない。外国人にノルウェー語を教える資格を持った教員がこの講座を担当し、その多くは外国出身であるという。授業は3つのクラスに分けられる。第一に、これまで殆どあるいは全く学校教育を受けた事がないグループ、第二に、小・中学校程度の学歴、また書き言葉を学習手段として扱えるグループ、第三に、高等教育を受けたことがある、他の言語を話すことが出来る、また学習方法を知っているグループである。その内容は、公共、民主主義と福祉、保健・医療、教育と資格、仕事と労働市場、子どもと家族、人口構成、地理などと多岐に渡る。ノルウェーへの移民・難民の概要や歴史についても学ぶ。

図表 4-18：ベルゲン市の定住支援プログラムの内容



出典：Bergen Kommune, *Refugee Agency in the City of Bergen*, p.8 より作成。

1年間の語学教育を経た後は、実際に語学を活用した実習を行う。その際、受入先はベルゲン市をはじめ市内の様々な機関、民間企業等である。実習現場には企業から1名から複数の担当者がつき、その期間は1ヶ月程度、週5回である。途中にグループカウンセリングが行われ、就労に向けた準備を開始する。

④ 課題

ノルウェーにおける難民の受入れに関する課題のひとつは、経済的自立までの期間の長期化である。難民には、早期の経済的自立と社会参加が期待されており、定住支援プログラム期間内において達成できることが想定されているが、現実はそうなっていない。また、第三国定住難民は条約難

民に比べて最初の就労までに時間がかかっていることが指摘されている。政府から自治体への補助金が切れた後も、難民の社会保障に関する負担が減らないことについてどのように対応すべきか、現在、検討されているという。Hanne Kavli 氏の調査によれば、定住プログラム修了者の 10 人中 6 人が就職ないしは高等教育に進学するという。ただし、フルタイムの仕事に就けた難民は全体の半数に留まり、残り半分はパートタイムなどである。また、第三国定住難民が 60% の就職率に到るには、定住してから 10 年から 15 年かかる。異なる背景や価値観を持つ難民を、長い訓練期間を設けることを前提に採用したり、即戦力として雇う雇用主は少ない。一方で、難民の雇用適性を向上させようとする企業への支援もほとんど存在しない。

二つ目の問題は、新規定住難民の受入れに関する関係者間の認識のズレである。移民局や定住局が想定している定住適応性が、実際に定住の成功につながるのかについては議論の余地がある。自治体からしてみれば、高学歴や語学能力だけが円滑に定住できる要素ではないという。また、受入れから定住におけるプロセスにおいて、関係者間の対話が不足しており、情報共有の場をより多く設けることが求められている。

住宅の確保という課題を、三つ目にあげたい。政府の定住局は、民間住宅業者と事業委託契約を結び、アパートメントの確保及び地元住民の受入れ環境構築を依頼している。民間業者は不動産業界のネットワークを活用し、空きアパートの確保と管理運営にあたる。とはいって、ベルゲン市をはじめ、ノルウェーでは好景気の結果、家賃を高くしても借り手が存在する。あえて難民向けに価格を低くして住宅を提供しようとする動機が弱い。ゆえに、低価格での難民向けの賃貸住宅物権の確保は非常に難しいという。とくに単身者向けアパートメントの数は乏しい。

四つ目の課題として、特に受入れ地域において専門性を持った人材の不足が指摘されている。自治体では深刻な医療ニーズを有する難民を多く受け入れ、それにより評価を得ているが、人数が増えるにつれて求められる専門性が多様化している。自治体の既存のキャパシティでは十分なサービスを提供できない状況が生まれているのである。

4. 小活 一論点整理と留意点

(1) 理念の構築

北欧の事例からもわかるとおり、難民を自国において実質的に引き受けることは、人道主義的な貢献により国際社会へと参加するチャネルのひとつである。難民を保護し彼（女）らの厚生を向上させようとするこの国家的営為は、対外的には、国際的地位・信用の向上に資するものであり、対内的には、人道主義国家という国民のセルフイメージやアイデンティティの基礎を提供しうる。こうした理念は、難民の受入れがホスト社会への財政的な負荷をかけると考えられていることからも、明確に確立しておくことが必要である。この行為が純粹で無償の人道的営みだとしても、為政者や政策立案者は、その「対価」が正当であることを、その理念と具体的な理由を挙げ、言葉を惜しまずにはホスト社会へと伝えなくてはならない。もちろん、北欧においてもそうであるように、いかなる理念がその出発点にあっても、難民政策は、他国との外交関係や地域機構との連携、庇護申請者数の急増や制度の濫用への懸念の高まりなど様々な要因に左右されるために、時局的な性格を持たざるをえない。しかしいずれの場合でも、難民政策を立案し実施する局面において、常に立ち戻ることができる理念を、ホスト社会での共通了解としてあらかじめ形成しておくことが欠かせない。

(2) 制度的特性への配慮

難民政策には理念が必要だとしても、そしてその理念が誇れるものであるとしても、政策の成否に強く作用するのは制度であり、その機能と有効性であろう。難民の受入れにおいて計画性を優先するのであれば、「第三国定住」の枠組みが好ましく映るであろう。対象国・対象者の選択、規模の制御、ホスト自治体の事前選定、候補となる難民および受け入れる地域社会双方に対する期待値のコントロールなどを通じて、事前に準備することができるからである。とはいえ、「第三国定住」を実施することが一般的な難民保護の「アリバイ」や免罪符として用いられる懸念も指摘される¹⁶。

また、難民の社会統合に向けた試みはいうまでもなく重要である。しかしそのための制度を構築するにあたっては、幾通りもの考え方がある。例えば現在の北欧では、かつての比べ、難民の労働市場への参加が重要視されつつある。働くことで、難民は、福祉依存から経済的自立へ、ひいては社会全体に対する貢献への道のりを進むことができる。一方で、このような意義を打ち出す政策の志向性が、就労の義務的側面を過度に強調しすぎてしまわないか、という危惧もある。にもかかわらず雇用機会を得られない難民へのまなざしをさらに厳しいものとてしまわないだろうか。以上は、難民の受入れに関する制度のあり方をめぐる議論の数例にすぎない。中央政府がどこまで画一的なプログラムを用意し、受入れ自治体にはいかほどの裁量を委ねるのか。受け入れた難民の国内移動をどれほど規制するべきなのか。本章の「各国編」においても指摘があったように、あらかじめ言語能力、動機、家族状況、年齢といった定住適応性を考慮するのか。すなわち、受け入れる難民を限定的に選択するべきか否か。難民政策を立案し実施するうえでは、難民を引き受けることの道義的理念を損なわず、しかし現実的な観点から、よく機能するであろう制度とその特性を冷徹に見極める必要がある。

(3) 国家行政機構とステークホルダー間連携

難民の受入れについて確固とした理念があり、それに応じた制度が整えられていたとしても、その制度を有効に機能させるに十分な能力を有する専門的組織や人材の存在が不可欠であろう。この

¹⁶ Selm, J. van, 2004, The Strategic Use of Resettlement: Changing the Face of Protection, *Refuge*, 22(1).

ような組織や人材には、専門的知識と現場知の双方を含む難民の受入れに関する総合的な「経験値」が貯めこまれる。制度は運用されながらもそれが理念に合致した結果を生み出しているどうかという観点から定期的に点検されなければならない。そのためには、理念の共有から実務レベルでの情報交換まで、国家行政機構を含めたステークホルダー間の水平的かつ垂直的な意思疎通と協力が求められる。

第三国定住プログラムを機能させるためには、官民連携の強化は前提としても、政府がホスト自治体に対してどのくらいの規模の財政補助をおこない、どの程度の裁量を認めるのかは、大きな論点である。難民のニーズやそれに沿った自立計画は多様であり、かつ地域社会が有するリソースも異なることから、その用途には相当の自由度が認められるべきかもしれない。とりわけ社会統合政策の分野では、難民を引き受ける自治体や地域コミュニティが中核的な役割を果たすためである。

受け入れられた場所により難民の境遇（e.g.就労機会を得るまでの時間など）が大きく異なってしまうケースを事前に想定すべきであろう。頻出するのは望ましくないが、それとても例えばスウェーデンの事例でみられるように、自治体間の横のつながりを強化しベストプラクティスの普及を進めることができれば、難民の定住支援に向けた解決への道筋をいち早く描くことができるだろう。こうした協働が大切なのは自治体間だけではなく、企業やNPOなど難民定住支援に従事する民間のサービスプロバイダーにとっても同様である。一方で、「入札」と「実績評価」などにより競争・競合を生じさせる仕組みを設けることで、サービスの質を向上させていくのも一案である。

先に難民の境遇の違いについて言及したが、実際のところ北欧において、難民の社会統合の進捗は地域ごとに異なる。この事実は、難民政策のパフォーマンスを理解するにあたり、国や政策レベルで比較するだけではなく、地域社会の受入れ環境や支援組織による日々の実践そのものに注視することの重要性を示唆しているのである。

（4）成功の指標についての検討点

理念が明確なかたちで構築され、その実現のための盤石な組織体制が準備されていたとしても、難民の受入れが成功する保証はないだろう。もとより、難民受入れの成否について、画一的な評価基準を設けることは可能なのだろうか。一人の人間の命を保護し人間らしい生活環境を整えることの意義と、その実現に必要な行政費用の額を天秤にかけるような方法は、一国の難民政策を評価にはよく馴染まないのではないか。とはいえた難民の受入れが公的な仕組みによって行われる以上、財政的な制約は如何ともしがたく課されるのであり、「国益」を損なうまでの無尽蔵での受入れが可能なわけではない。

社会統合という局面に限定すれば、前述の「移民の社会統合指標」のように数値化できる場合もある。短期的（生活レベルでの適応の度合いなど）、中期的（言語習得の進捗や就労能力の獲得など）、長期的（難民の経済的自立や外国出身者の子どものパフォーマンスなど）な観点から、受け入れた難民がいかにホスト社会に包摂されているのか、あるいは排除されているのかは、点検に値する。むろんこの作業すらも容易ではない。また移民や難民には、特定の地域への集住化や職業的な偏りが生じがちであるが、こうした現象を、就労能力面でハンディキャップを抱える人々が雇用機会を得るための不可避な過程として捉えるべきだろうか。あるいは、労働市場や社会そのもののがましくはない分断状況の発生としてみるべきだろうか。

別に留意すべき点は、難民の社会統合の進捗は地域ごとに異なるという事実についてである。このことは、難民政策のパフォーマンスを理解するにあたり、国や政策レベルで比較するだけではなく、地域社会の受入れ環境や支援組織による日々の実践そのものに注視することの重要性を示唆している。また難民政策は、それのみを対象化して評価することが難しい。北欧の事例がそうであるように、当該国における福祉政策、雇用政策、教育政策等の外部効果も考慮することが求められる。

(5) まとめにかえて

上に述べたように、難民政策の妥当性は、かくも多面的に、時には相反しうるロジックを用いて評価される。その評価は、この国の為政者、政策立案者、実務・現場に携わる行政官、自治体、人道 NPO 等の市民社会組織といった所属や立場によって、そしてもちろん個々人がもつ価値観によって異なるであろう。難民の受入れに向ける関心の度合いも様々である。この関心という点から、最後に日本の状況を再確認するならば、難民への関心度は、とりわけ彼（女）らを直接的に引き受けようとする動機は、日本社会においては決して高くはない。しかし総じて、日本は世界有数の経済規模をもつ先進民主主義国であり、その国際社会貢献や対外支援において「人間の安全保障」を理念・方針のひとつとして掲げている。その日本が、国際的な難民保護への取り組みという政策分野においては、時に「難民鎖国」という、決してありがたくないかたちで形容されている。

このような不名誉を不本意ながらも甘受している人は、以下のような考えに至るかもしれない。仮に日本が難民の受入れに積極的に取り組み、政策や制度を寛容なものへと設計し直したとしても、ホスト社会の受容力や人々の意識に変化が伴わないのでないか。受け入れられた難民は差別に苛まれ、孤立感を覚えるかもしれない。その後の経済的自立や社会的成功もおぼつかないであろう。ゆえに、日本における難民の受入れは時期尚早である。一方で、人々の意識を啓発し、経験値を貯めるには、失敗を恐れず、先だって難民を受け入れる必要があるという意見もある。日本が自らのイニシアティブにより現状を変えないことで、「人道」や「開放性」という項目における国際的信用、および政策の立案および実施能力面での評判を高める機会を逸しているのかもしれない。確かに今のように厳格すぎる難民政策は、難民の受入れにともなう社会への負担感をあらかじめ軽減しているともいえるが、それは上の「対価」に見合っているのか。それとも見合っていないのか。おそらく日本の難民政策の課題のひとつは、このような議論を「人道か国益か」という隘路へと追いやることなく、真摯に正面から向き合うことにあるのだろう。

おわりに

北欧の難民政策はその地域に固有の歴史的文脈や時局的な国際環境に規定されるかたちで立案、実施されている。そうであれば、その理念や仕組みを別の国にそのままの形で移植して同様に機能させることはできない。また、今回調査を試みた三ヶ国の間にも、難民の受入れに関する状況や考え方はそれぞれに異なっている。さらに調査を通じて印象に残ったのは、難民政策のあり方が、政策立案者や現場での支援者での間で絶えず模索されているということである。すなわち北欧では、難民を引き受ける理念は揺るぎがないが、組織体制や制度運用の側面では、その妥当性について頻繁に議論がなされ、現場でも試行錯誤が繰り返されている。今現在の取り組みは完成形でも理想形でもないということに、極めて自覚的である。

調査者は北欧を専門としない身ながらも、進歩主義とプラグマティズムが混じった北欧気質を感じざるを得なかった。いずれにしても確かなのは、日本にとって、唯一有効なロールモデルをどこかにすでに具体的に存在するものとして仮定することはできない、ということである。それはあらためて「カスタマイズ」されるべきもの、と言い換えたい。本調査は、そのための材料を断片的に提供することを試みた限りの作業であり、実質的な課題は今後にこそ多く残している。

本調査および本章の執筆にあたっては、多数の関係者から好意的な協力を得た。とくにヒアリングに協力をしていただいた方の氏名等については、次頁に列記させていただいた。また、調査先との調整、資料の翻訳・要約、報告書の編集等の作業においては、石川知子氏（ストックホルム大学大学院）、高橋美野梨氏（日本学術振興会特別研究員 PD）、石井里香氏（国民高等学校 Bosei）、小川昂子氏（特定非営利活動法人難民支援協会）、角谷敦史氏（筑波大学大学院）からの多大な助力を得ている。この場を借りて心より感謝申し上げたい。

本章のリストにもあるスウェーデン政府移民庁のオスカー・エクブラッド氏、およびユースダル市のケネス・フォセル氏については、笹川平和財団の招聘により、2013年2月に来訪を受ける機会に恵まれた。両氏は、多忙なスケジュールの合間をぬって、日本政府および国際機関、自治体や支援団体との会合に参加し、建設的な見解を幾度となく提示してくれた。また同年2月18日には笹川平和財団の主催によるシンポジウム「日本における難民受入の可能性と課題」にも登壇し、難民の受入れという人道的課題に日本が取り組むことの意義のみならず、その難しさについて、豊かな経験とノウハウを惜しみなく語ってくれた。両氏に對して深く感謝するとともに、あらためて敬意の念を表したい。

調査者および調査先リスト

1. 調査者

- 明石 純一 ※主に「はじめに」「1」「2」を担当
可部 州彦 ※主に「2」および「コラム①」を担当
五十嵐 ゆかり ※「コラム②」および「コラム③」を担当

2. 調査先リスト

(1) スウェーデン (2012年9月3日、9月6日～9月9日、12月6日、12月8日) スウェーデン政府

Oskar Ekblad (移民庁難民認定局副局長定住課長)

自治体

Kenneth Forssell (ユースダル市難民定住局長)

Ingrid Jonasson (ユースダル市難民定住局コーディネーター)

Carina Fredlund Nilsson (ユースダル市難民定住局コーディネーター)

法律家 (民族差別オンブズマン経験者)

Linus Kyrklund (法律家、民族差別禁止オンブズマン経験者)

国連・国際機関、NGO ほか

Karin Davin (UNHCR バルト・北欧諸国地域事務所・定住アソシエイト)

George Joseph (カリタス移民部門ディレクター)

Elena Kyrklund (コンサルタント)

大学

Lundborg Per (ストックホルム大学社会調査研究所教授)

Pieter Bevelander (マルメ大学・移民・多様性・福祉研究所教授)

ユースダル在住難民

地元メディア

(2) デンマーク (2012年8月11日～8月17日、12月3～5日、12月7日)

デンマーク政府

Jakob Dam Glynstrup (移民局難民ユニット長)

Morten Bo Laursen (同庇護・経済課主任)

Marian Lyng Moller (社会・統合省主任)

自治体

Anna Mee Allerslev (コペンハーゲン副市長・雇用および多文化共生担当)

Pernille Kjeldgard (コペンハーゲン市雇用および多文化共生担当長)

NGO

Dorte Smed (デンマーク難民協会多文化共生ユニット・上級法律アドバイザー)

Bente Blytt (デンマーク難民協会多文化共生ユニット・コンサルタント)

Eva Singer (デンマーク難民協会難民申請者帰還部門長)

Hans Henrik Lund (デンマーク赤十字社教会統合サービス・カウンセラー)

庇護申請者受け入れ施設 (サンドホルム)

Svend Erik Brande (保健部局リーダー)

病院・医療施設等

Morten Sodemann (オーデンセ大学医師; 移民健康クリニック・感染症科)
Dorthe S. Nielsen (オーデンセ大学看護師・移民健康クリニック・感染症科)
Viveke Lenskjold (ヘルスクリニックプロジェクトマネージャー)
Dorte Bertelsen (ヘルスクリニック助産師)
Bodil Kirstine Moller (Metropol 教授)
Lillian Bondo (デンマーク助産師協会会長)
Edith Montgomery (リハビリテーション・拷問被害者研究センターリサーチ・ディレクター)

(3) ノルウェー (2012年9月4日～5日、9月10日～9月13日)

ノルウェー政府

Steven Mack Omdal (移民局難民課・定住シニアアドバイザー)
Marit Rosenvinge (同シニアアドバイザー)
Kristin Bach Skaset (定住局同シニアアドバイザー)
Ohene Aboagye (同ディレクター)
Halwan Ibrahim (同シニアアドバイザー)
Mariam Mafi (同マイノリティーカウンセラー)
Rasnhild Aasvang (同マイノリティーカウンセラー)
Bente Blytt (同副地域ディレクター)
Ane Graver-Broch (同シニアアドバイザー)

自治体

Gunda A Brovig Rylandsholm (ベルゲン市社会・住居・地域開発局・難民課・チーフ・アドバイザー)
Grethe Grung (ベルゲン市社会・住居・地域開発局・難民課・情報相談職員)
Solve Bjorn Randal (ベルゲン市社会・住居・地域開発局・難民課・チームリーダー)

国連・国際機関、NGO

William Kweku Painstsil (IOM 移民研修・統合サポートユニット・プログラムコーディネーター)
Melaku Dessalgn (ノルウェー赤十字 統合ユニット・コーディネーター)
Thorbjorn Fosse (ノルウェー赤十字 アドバイザー)

大学・研究者

Brochmann Grete (オスロ大学社会学・人文地理学部教授)
Christine M. Jacobsen (ベルゲン大学国際移民・エスニック関係研究ユニット研究主任)

学校

Grete Solvi (Nygard 公立学校・校長)
Lee Hagen (Nygard 公立学校・教頭)

企業 (サービスプロバイダー)

Jostein Danielsen (株式会社 Lopex・CEO)

ベルゲン在住難民

※敬称略、肩書等はすべて調査時のもの

別添資料

文献調査報告

本報告書では、1998年以降に出版された「難民と政治」・「難民と政策」というキーワードに該当した50件の英語文献を収集した後、各論文を、150から200字以内で要約した。下記に、主に利用したデータベースのオンラインサイト及び主要な難民関連のジャーナルを掲載した。本報告書では、欧米諸国における難民制度及びUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の課題の考察に焦点を当てた。ゆえに、事例研究の地域に偏りがある点に留意する必要がある。具体的には、欧米諸国（特に米国、英国、豪州）における難民制度に着目した論文が大半を占めている。

筑波大学大学院 角谷敦史

◆データベースのオンラインサイト

Cambridge Journals Online

Oxford Journals

ProQuest Central

Springer-LINK

Web of Science

Wiley Online Library

◆主な難民関連の電子ジャーナル

Refugee Survey Quarterly

Journal of Refugee Studies

International Migration Review

1. 参考文献

- Ambroso, Guido. 2006. **Field Experiences, Major Actors and Policies the Balkans at a Cross-Road: Progress and Challenges in Finding Durable Solutions for Refugees and Displaced Persons from the Wars in the Former Yugoslavia.** *Refugee Survey Quarterly* 25 (4): 141-153.

1990年代、紛争による移住を強いられた旧ユーゴスラビアの人々は長い苦難を経験した。しかし、UNHCRを中心とした国際機関による人道支援の実施、そして欧州諸国の包括的な援助が、現在のバルカン半島において多民族共生社会を実現させつつある。重要な事は、欧州諸国が利害対立を乗りこえ、政治的合意に至り、長期にわたる地域の発展を支えてきたことである。

- Betts, Alexander. 2006. **What does 'Efficiency' mean in the Context of the Global Refugee Regime? The British Journal of Politics & International Relations** 8 (2): 148-173.

欧米諸国では、難民の国際的な保護義務に関して、各国の国益を優先させる傾向が強い。そのため、政治・経済・社会的な負担を効率的に削減するための議論が主流である。しかし将来は、いかに効率的に難民の保護ができるのかという議論が必要である。つまり、各国の国益を優先するのではなく、国際社会の立場や難民の立場からの難民保護の制度を重視すべきである（169-170）。

- Betts, Alexander. 2010. **The Refugee Regime Complex.** *Refugee Survey Quarterly* 29 (1): 12-37.

欧州連合では、正規の滞在資格を有しないEU域外からの入国者だけでなく、欧州域内および域外における非正規の入国者の輸送に携わる鉄道・航空・船舶に対する監視と厳罰が強化された。これは、1951年

の難民条約が定める難民の庇護責任の回避であると批判されるべきである。一方で、UNHCR は、今までの各国における難民条約の遵守を監視する体制から、難民発生の要因特定および政策提言の機能を強化するための体制に変更すべきである (35-37)。

- **Bloch, Alice, Galvin, Treasa and Barbara Harrell-Bond. 2000. Refugee Women in Europe: Some Aspects of the Legal and Policy Dimensions. *International Migration* 38 (3):169-190.**

欧州において、難民女性の難民認定率は、男性と比較して低いままである。この背景には、女性の難民申請の事例が少なく、申請しても女性が受けた心理的・身体的な被害に関する立証資料の作成・提出が難しいという状況がある。また、女性の難民は、社会や就労機会の参加という点で制約を受ける。今後の難民保護制度の改革では、難民女性の状況改善のための政策提言・実施が求められる。

- **Boswell, Christina. 2003. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 79 (3): 619-638.**

近年、欧州連合は、難民発生国および経由国における外部国境の管理を強化した。そのため、それらの国は、国境を管理するための費用の増加という問題に直面している。欧州連合が実施すべき政策は、難民発生国において、国際的な人の流出を抑えるための長期的な経済開発援助である。とはいえ、経済開発援助が人の流出を抑制するという因果関係は証明されていない (636-638)。

- **Castles, Stephen. 2004. The Factors that Make and Unmake Migration Policies. *International Migration Review* 38 (3): 852-884.**

先進国政府にとって、移民政策を抜本的に改革することは困難であろう。しかし、国際人口移動がもたらす政治・経済的な影響を分析した上で、制度改革を段階的に実施すべきであろう。先進国においては、移民の経済活動に経済的に依存する業界の実態の把握することが、途上国においては、移民による海外送金に依存する経済構造を解明することが望まれる (870-871)。

- **Correa-Velez, Ignacio, Ramon Spaaij, and Susan Upham. 2013. 'We are not here to claim better Services than any Other': Social Exclusion among Men from Refugee Backgrounds in Urban and Regional Australia. *Journal of Refugee Studies* 26 (2):163-186.**

オーストラリアでは、難民の男性にとって経済活動および社会に参加できる機会は限られている。彼らの多くは、仕事に就けないか、非熟練分野における低賃金の仕事にしか就けない。また、警察による過度の監視および受け入れ社会での偏見に苦しみ、安心して住める住居も見つけられない。オーストラリア政府は、難民が社会に溶け込みやすい社会の環境を整えるべきである。

- **Dowd, Rebecca. 2011. Dissecting Discrimination in Refugee Law: An Analysis of its Meaning and its Cumulative Effect. *International Journal of Refugee Law* 23 (1): 28-53.**

難民発生地域では、多くの人々は、人権を侵害される状況に置かれたままである。このような事態を鑑みると、難民条約の基本原則が必ずしも守られているとはいえない。同じく、難民を生み出す国や地域においては、難民制度が十分に整っていない。欧米諸国が従来の難民認定における難民の定義を広げ、受け入れを推進することが望まれている。

- **Edwards, Alice. 2003. Tampering with Refugee Protection: The Case of Australia. *International Journal of Refugee Law* 15 (2): 192-211.**

各国政府の政策決定によって、国内における難民制度は変更される。オーストラリア政府は、庇護申請者の在留期間の短縮、再入国と家族呼び寄せの権利拒否などの制約を加えた。しかし、「迫害から逃れた人々が庇護を求める権利」および「危険地域への強制送還の禁止（ノン・ルフルマンの原則）」は、難民条約の基本原則であり、政府によって変更されるべきでない (210-211)。

- **Edwards, Alice. 2010. Transitioning Gender: Feminist Engagement with International Refugee Law and Policy 1950-2010. *Refugee Survey Quarterly* 29 (2): 21-45.**

難民条約において、性別に関する明記はされていないとはいえるが、難民女性の権利が重要なことは、国際難民法研究における通説である。現在、難民女性の権利・保護に関する法律・政治状況には、一定の改善が見られる。しかしながら、現状では、女性であるという理由で政治的・宗教的迫害の対象となる事例が難民認定に反映されることはあるが、未だに少ない。

- **Field, Jeannie Rose C. 2010. Bridging the Gap between Refugee Rights and Reality: A Proposal for Developing International Duties in the Refugee Context. *International Journal of Refugee Law* 22(4): 512-557.**

近年、難民定住政策では、国際的な協力の進展が見られる。にもかかわらず、難民発生地域における生活再建の基盤を安定させるための食料支援、住居の提供、農作関係の道具の支援など具体的な施策実現に向けた政策合意は難しく、今後の課題となっている。国際的な協力関係の推進は、難民保護レジームを強化させ、国家の責任の共有および負担の軽減に貢献するだろう (555-557)。

- Freedman, Jane. 2010. Protecting Women Asylum Seekers and Refugees: From International Norms to National Protection? *International Migration* 48 (1): 175-198.

アフリカ・中東における社会通念としては、社会における女性の役割は子育てであると強調される。そのため、女性が難民申請し、外部の支援組織と接触することは、必ずしも社会的に奨励されない。このような事態に関して、西欧諸国の政府および地方自治体は十分に把握していない。今後は、難民女性への配慮を厚くした政策を実施すべきである (192-194)。

- Geddes, Andrew. 2005. Chronicle of a Crisis Foretold: The Politics of Irregular Migration, Human Trafficking and People Smuggling in the UK. *The British Journal of Politics & International Relations* 7 (3): 324-339.

イギリス政府は、テロ発生による治安悪化という事態を受けて、厳しい移民政策を実施した。結果として、非正規移民は、対テロ戦争の文脈で位置づけられた。それに加えて、非熟練労働者の移民は、「不必要な」移民として位置づけられた。だが、イギリスでは、将来的に移民が必要とされるため、それらの位置づけは正が望まれる (336-337)。

- Hamlin, Rebecca. 2012. Illegal Refugees: Competing Policy Ideas and the Rise of the Regime of Deterrence in American Asylum Politics. *Refugee Survey Quarterly* 31 (2): 33-53.

冷戦時代において、共産圏からの難民受け入れには、共産主義を非難するという目的もあった。しかし、共産圏に対する非難の必要性は、冷戦終了とともに失われたと言える。近年のアメリカにおいて、難民の制度は、国境管理に関する財政的負担という批判的な文脈で捉えられてしまっているため、アメリカは、難民の受け入れ抑制という態度を崩していない。

- Hamlin, Rebecca, and Philip E. Wolgin. 2012. Symbolic Politics and Policy Feedback: The United Nations Protocol Relating to the Status of Refugees and American Refugee Policy in the Cold War. *International Migration Review* 46(3): 586-624.

アメリカ政府は、1968 年に「難民の地位に関する議定書」を批准した。当時のアメリカ政府にとって、難民保護の拡大は想定外であったにもかかわらず、アメリカ国民や支援団体は、難民の人権を訴える契機として捉え、積極的な活動を行った。同時に、難民保護の概念は、司法・行政の分野にも広く浸透するようになった。

- Hatton, Timothy J. and Williamson, Jeffrey G. 2006. Refugees, Asylum Seekers, and Policy in Europe. F. Foders et al.(eds.) *Labor Mobility and the World Economy*. 249-284.

1970 年以降の難民の急激な増加という状況に、欧米諸国の対応は遅れたと言わざるをえない。しかし、政府への批判は起らず、難民への批判的な世論の形成という結果をもたらした。否定的な世論によって、政府は、国内での難民の権利制限や罰則の強化といった厳しい難民制度を正当化したが、難民発生地域における紛争の予防や開発援助には消極的な態度のままである。

- Hix, Simon, and Abdul Noury. 2007. Politics, not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union. *International Migration Review* 41(1): 182-205.

欧州議会議員は、欧州議会での投票により、移民関連法案の立法権を持つ。1999 年から 2005 年の間ににおける各欧州議員の投票を決める要因は、世論の動向や経済指標ではなく、各政党の政治理念および個人の政治性であった。すなわち、世論の動向や経済指標に反して、寛容な移民関連法案が可決された背景には、議員の投票行動があったと言える (202-203)。

- Jayasinghe, Udara, and Sasha Baglay. 2011. Protecting Victims of Human Trafficking within a 'Non-Refoulement' Framework: Is Complementary Protection an Effective Alternative in Canada and Australia? *International Journal of Refugee Law* 23(3): 489-520.

人身取引の被害者救済のためには、国際人権規約、拷問等禁止条約、難民条約といった複数存在する国際的な人権保護の条約を組み合わせて状況に対応することが有効である。とはいえば、この手法は稀であり、現在は、カナダとオーストラリアが実施している。しかし今後は、上記のような国際的なルールを合わせた包括的な枠組みの構築が求められる。

- **Jørgensen, Martin Bak. 2012. The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level. *International Migration Review* 46 (1): 244-278.**

外国人労働者受け入れが将来的に避けられないことは、議論の余地がないだろう。しかし、その深刻さは、ほとんどの政府および地方自治体の政策に反映されていない。なぜなら、政府レベルでは、多文化主義的な施策に対する懐疑的な見解があるためである。また、移民受け入れに積極的な自治体がある一方で、それに反対する地方自治体も少なくない。
- **Joyce, Andrew, Jaya Earnest, Gabriella de Mori, and Genevieve Silvagni. 2010. The Experiences of Students from Refugee Backgrounds at Universities in Australia: Reflections on the Social, Emotional and Practical Challenges. *Journal of Refugee Studies* 23 (1): 82-97.**

オーストラリアにおいて、多くの難民の若者は、厳しい大学生活を余儀なくされる。学費の支払い、出身国への仕送り、一緒に住む家族への援助などの経済的負担を強いられるためである。大学入学以前の教育期間の短さは、入学後の成績不振や退学の原因とも考えられる。ホスト国の大学が実態を把握し対策を実施するうえでは、多くの課題が残っている (94-95)。
- **Kerwin, Donald. 2005. The Use and Misuse of 'National Security' Rationale in Crafting U.S. Refugee and Immigration Policies. *International Journal of Refugee Law* 17(4): 749-763.**

米国同時多発テロ事件以降の安全保障強化に対する要請は、連邦政府や州政府にとって、移民・難民を厳しい管理体制下に置く「正当」な機会を与えた。制度変更は、難民にとって厳しい状況を作り出した。難民の権利の制約は、難民認定数を減少させるだけでなく、難民申請者の刑事追訴の増加や強制送還手続きの簡略化などの罰則強化という形でも表れた (749)。
- **Kerwin, Donald. 2012. The Faltering US Refugee Protection System: Legal and Policy Responses to Refugees, Asylum-Seekers, and Others in Need of Protection. *Refugee Survey Quarterly* 31(1): 1-33.**

難民保護を取り巻く状況は、米国同時多発テロ事件以降、依然として厳しい。テロ対策関連法によって、難民の権利が制限されたからである。このような状況に対して、今後、オバマ政権および米国議会は、具体的な改善策を講じるべきである。新たな制度運用、例えば、短期の特別在留許可の付与などによる権利の向上が必要である (1, 33)。
- **Kibreab, Gaim. 2003. Citizenship Rights and Repatriation of Refugees. *International Migration Review* 37 (1): 24-73.**

民主主義国家における難民制度では、一定の範囲で難民の保護およびビザの取得などの定住化に向けた支援が実施される。しかし途上国では、難民制度が整備されていないため、難民に対して永住権および帰化の権利が容易に付与されない。長期間にわたりその地域に居住していても、同様の状況が続く。とはいえ、危険な状態にある出身国への帰国にも、多くの困難が伴う (62-63)。
- **Korac, Maja. 2003. The Lack of Integration Policy and Experiences of Settlement: A Case Study of Refugees in Rome. *Journal of Refugee Studies* 16 (4): 398-421.**

イタリアでは、難民に対して十分な就労や教育の機会が与えられていない。現状では、政府が難民支援を主導しており、民間団体への助成が少ない。ゆえに後者の活動範囲は限られている。しかし本研究を通じて、日々の生活で難民が出会うイタリア人の人々、そして同じ境遇にいる難民同士が経済的・精神的サポートを行うことで、難民の生活を支えている実態が明らかになった (398, 417-419)。
- **Koser, Khalid. 2000. Asylum policies, Trafficking and Vulnerability. *International Migration* 38 (3): 91-111.**

厳格な難民政策の実施が、人身取引の被害者を生みやすい状況を作り出している。実際、近年のヨーロッパでは、人身取引の被害者が大幅に増えている。政府の意図した結果でなくとも、その関係は明確であると考えられる。オランダ在住のイラン難民に関する実態調査によても、人身取引の被害者が近年増加していることが明らかである (91, 106)。
- **Lacroix, Marie. 2004. Canadian Refugee Policy and the Social Construction of the Refugee Claimant Subjectivity: Understanding Refugeehood. *Journal of Refugee Studies* 17(2): 147-166.**

難民申請中の厳しい生活の長期化は、難民による否定的な自己形成を強いる。まず、多くの難民は、申請の過程において、自分自身より書類が重視される状況、そして受入国の難民制度に対して、不信感を抱き始める。さらに、申請期間には、短期間の非熟練労働にしか就けない。家族の扶養するためのお金を稼げない。ゆえに、心理的に不安定な状況に置かれてしまう。

- Lester, Eve. 2005. *A Place at the Table: The Role of NGOs in Refugee Protection: International Advocacy and Policy-making*. *Refugee Survey Quarterly* 24 (2): 125-142.

近年、国際社会において、市民社会を中心とした非政府組織の影響力が高まっている。難民保護の分野も決して例外ではなく、国際連合や政府との協力関係が構築される事例が多く見られるようになった。非国家アクターが難民保護に関する政策立案・実施に参画する機会を持つことは、制度のさらなる発展に寄与するだろう。

- Lindley, Anna. 2011. *Between a Protracted and a Crisis Situation: Policy Responses to Somali Refugees in Kenya*. *Refugee Survey Quarterly* 30 (4): 14-49.

アフリカ東部の政治・経済は、危機的状況に陥っている。特に、2006年以降のケニア国内では、多くのソマリア人難民の流入が止まらず、状況の悪化は収まらない。ケニア政府は、難民の保護制度の確立を目指し、独立した機関による人権状況の監視を行うべきであろう。国際社会は、長期にわたる援助を実施することで、ケニア在住の難民支援およびケニアの政情安定を支える必要がある。

- Magner, Tara. 2004. *A Less than 'Pacific' Solution for Asylum Seekers in Australia*. *International Journal of Refugee Law* 16 (1): 53-90.

オーストラリア政府は、貨物船に救出された事実上の難民の受け入れを拒否した事件を契機として、「パシフィックソルーション」と呼ばれる他国における難民申請の処理を優先して行うようになった。さらに、オーストラリア領海内を通過する船舶に対する厳しい取締りも実施するようになった。上記の対策によって、UNHCRによる批判を招くが、政府の方針に変更は見られない（89-90）。

- McAllister, Ian. 2003. *Border Protection, the 2001 Australian Election and the Coalition Victory*. *Australian Journal of Political Science* 38(3): 445-463.

1990年以降のオーストラリアへの難民の急増は、難民受け入れに対する国内世論を厳しくさせたと言われる。不法入国問題として処理されがちな難民受け入れは、国境管理の強化の必要性を世論に印象付け、オーストラリア連邦選挙における政治の争点となつた。しかし、当時の政府による国境管理政策に対する評価は低く、連邦選挙の重要な敗因になったという（461-462）。

- McDonald, Matt. 2011. *Deliberation and Resecuritization: Australia, Asylum-Seekers and the Normative Limits of the Copenhagen School*. *Australian Journal of Political Science* 46(2): 281-295

難民の受け入れに関するオーストラリア国内世論の変化が見られる。2007年の主要な論点は、人道主義の観点からの難民保護に関してであった。しかしながら、2010年の主要な論点は、難民の入国審査の厳格化であった。国境管理の強化が国民の支持を集めめたのである。政治家が指導力を発揮し、難民保護への関心を高める方向へ世論を導くことが期待される（282-292）。

- Mckay, Fiona H., Samantha L. Thomas, and Susan Kneebone. 2012. *It would be Okay if They Came through the Proper Channels: Community Perceptions and Attitudes toward Asylum Seekers in Australia*. *Journal of Refugee Studies* 25 (1): 113-133.

UNHCRが実施する第三国定住プログラムの人道主義の理念について、多くの人々の賛同が今まで得られたのだが、オーストラリア国内では、正規でないルートを経由する難民の増加、そしてメディアの偏った報道によって、難民受け入れに関する否定的な世論が形成された。近年の難民とテロリストを関連付ける論争が、状況をさらに悪化させている。

- McNevin, Anne. 2007. *The Liberal Paradox and the Politics of Asylum in Australia*. *Australian Journal of Political Science* 42(4): 611-630.

近年における国内の貧困層の拡大が、難民の保護に対する政治的合意を困難にさせている。1990年から2000年の前半にかけて、オーストラリアでは、貿易および市場の自由化などの新自由主義の改革が実行され、経済的に困窮する人々が増えた。この変化は、国際的な難民保護を容易ならざるものとしている（611, 626）。

- Mulvey, Gareth. 2010. *When Policy Creates Politics: The Problematising of Immigration and the Consequences for Refugee Integration in the UK*. *Journal of Refugee Studies* 23(4):437-462.

2002年以降の難民認定申請者は、就労権および文化・言語サービスの享受が難しくなっている。その理由は、イギリスの難民申請者が社会統合政策の対象の外に位置づけられたことによる。背景には、政治家のレトリックと世論形成がある。イギリスの政治家は、難民による社会保障の財政圧迫を強調し、制度変更の正当性を訴え、イギリス国内の否定的な世論の形成に影響を与えた。

- Neumayer, Eric. 2005. **Bogus Refugees? the Determinants of Asylum Migration to Western Europe.** *International Studies Quarterly* 49(3): 389-409.

ほとんどの難民発生地域では、政治経済状況が安定せず、貧困や人権侵害に苦しむ人々が放置される事態が続いている。このことは、内戦の一原因にもなる。国際社会は、難民発生地域における経済開発、人権を守る社会システムの構築、そして紛争の平和的な解決に重点を置く政策上の支援を行う必要がある。
- Newman, Louise K., Michael Dudley, and Zachary Steel. 2008. **Asylum, Detention, and Mental Health in Australia.** *Refugee Survey Quarterly* 27 (3): 110-127.

1992年以降のオーストラリア難民制度の改正は、遠隔地の施設に勾留される外国人の数を増加させた。精神科医、心理カウンセラー、人権団体の活動は、状況の改善に重要な役割を果たし、避難する過程で受けた人々の心理的ストレス、そして勾留中のストレスを軽減させている。しかし、オーストラリア政府による収容施設の閉鎖がなければ、状況の改善は期待できない。
- Nicholls, Glenn. 1998. **Unsettling Admissions: Asylum Seekers in Australia.** *Journal of Refugee Studies* 11 (1): 61-79.

歴史的にオーストラリア政府は、難民の受け入れに対して寛容な態度を取っていた。しかしながら、近年の難民および難民認定申請者の急増という状況のなかで、政府は有効な政策を打ち出せなかった。国内世論の反発によって、難民に厳しい制度改革を実行せざるを得ない状況に陥っている。
- Rosenblum, Marc R., and Idean Salehyan. 2004. **Norms and Interests in US Asylum Enforcement.** *Journal of Peace Research* 41 (6): 677-697.

難民制度は、政府が策定する政策に強い影響を受ける。アメリカは、共産主義圏の難民を積極的に保護してきたが、1990年代に入ると、個人の人権を重要視し、共産圏以外からの難民も受け入れられるようになった。しかし、時代の変化に左右されずに、人道主義の理念を軽視しない難民制度の運用を念頭に置くべきである (693)。
- Rottman, Andy J., Christopher J. Fariss, and Steven C. Poe. 2009. **The Path to Asylum in the US and the Determinants for Who Gets in and Why.** *International Migration Review* 43 (1): 3-34.

1999年から2004年における米国市民権・移民局（国家安全保障省）の審査員と裁判所の判事の決定分析を分析した結果、以下の相違点が明らかにされた。つまり、審査員は、身体的な虐待などの人権侵害の是非に基づき、決断を下す傾向が見られた。しかし一方で、判事は、軍事的な協力関係にある国家かどうかを配慮し、難民認定を行うという傾向が指摘された (3, 28-29)。
- Salehyan, Idean. 2008. **The Externalities of Civil Strife: Refugees as a Source of International Conflict.** *American Journal of Political Science* 52 (4): 787-801.

難民発生地域の不安定化を防ぐためには、シリアとヨルダンにおけるスー丹難民の受け入れは有効であるかもしれないが、同時に、欧米諸国による援助も欠かせない。しかし欧米諸国は、特定の場合を除き、アフリカでの紛争により生じた難民の支援には消極的である。状況の改善には、アフリカ連合による欧米諸国との協力関係の構築、そして内戦や虐殺が起こらない地域の安定が必要である (798-799)。
- Salehyan, Idean and Rosenblum, Marc R. 2008. **International Relations, Domestic Politics, and Asylum Admissions in the United States.** *Political Research Quarterly* 61: 104-121.

難民制度の研究においては、国際的な人権規範および外交関係に着目するだけではなく、国内政治の観点から分析することも重要である。例えば、アメリカでは、国内世論と議会において難民制度への高い関心が見られる場合、難民認定数が増加しているという傾向がある。また、2006年の春に起きた移民保護を訴える抗議運動によって、難民保護の環境も改善したと言える。
- Schloenhardt, Andreas. 2002. **To Deter Detain and Deny: Protection of Onshore Asylum Seekers in Australia.** *International Journal of Refugee Law* 14 (2 and 3): 302-328.

ボート・ピープルの急増や米国同時多発テロの発生によって、オーストラリアにおける難民を取り巻く状況は悪化した。多くの難民は、福祉サービスを受ける機会が制限され、家族呼び寄せの許可を得られない。オーストラリア政府は、国内の難民保障の充実に取り組むべきである。同時に、アジア・アフリカ・中東における難民流出を阻止する対策が必要である (327-328)。
- Selm, Joanne Van. 2003. **Public-Private Partnerships in Refugee Resettlement: Europe and the US.** *JIMI/RIMI* 4 (2):157-174.

各国における難民制度の相違点は明確であるが、制度の運用能力を高めるために一律の評価指標の策定

が必要である。例えば、北欧諸国では、政府主導の難民定住プログラムがある一方、アメリカでは、政府の委託および援助を受けたボランティアなどの民間組織が主体的な支援を行っている。コミュニティによる定住支援の程度など、社会統合のための制度についての指標が望まれる。

- **Sigona, Nando. 2005. Refugee Integration(s): Policy and Practice in the European Union. *Refugee Survey Quarterly* 24 (4): 115-122.**

難民の受け入れ制度は、政策論争の対象であり、文化的な緊張をもたらす。ゆえに難民に関する制度は、政府が変わればその内容が変わることが多々ある。難民研究に関わる研究者は、難民制度を正確に把握するために、難民政策の意図と結果を分類した上で、政治的な影響や文化的な影響を検証し、学術研究の蓄積を目指すべきである。

- **Taylor, Savitri, and Brynna Rafferty-Brown. 2010. Waiting for Life to Begin: The Plight of Asylum Seekers Caught by Australia's Indonesian Solution. *International Journal of Refugee Law* 22(4): 558-592.**

インドネシアとオーストラリアの両政府は、オーストラリアへの不法入国対策に対する協力関係を構築した。ただし、インドネシア国内における難民発生を防ぐための経済開発による貧困対策に対する協力関係は構築されていない。また、UNHCR に関しては、難民認定手続きを簡素化したという取り組みは評価されるが、一方で、貧困対策に向けて両国政府が協力関係を構築するよう促す責任がある (591)。

- **Väyrynen, Raimo. 2001. Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in UNHCR. *International Migration Review* 35 (1): 143-167.**

UNHCR が 1990 年代に財政難に陥った主な原因是、各国政府による拠出金の削減である。その背景には、UNHCR が実施する難民保護への対応に関して、各国政府が低い評価を下していたことが考えられる。とはいっても、各国政府の要請に応えた UNHCR による近年の迅速な政策の実施は、評価されつつある (163-164)。

- **Wells, Miriam J. 2004. The Grassroots Reconfiguration of U.S. Immigration Policy. *International Migration Review* 38(4): 1308-1347.**

地方自治体は、政府の方針に反したとしても、非正規移民の権利を認める場合が多い。そのため彼（女）らは、就労し、福祉サービスを享受できる。政府の政策と比較すれば、地方自治体は、地域に住む移住者の経済・社会状況を的確に把握していると言える。将来、当該施策分野においては、政府から地方自治体への権限と財源の付与が欠かせないだろう (1308)。

- **Wickramasekara, Piyasiri. 2009. Development, Mobility, and Human Rights: Rhetoric and Reality. *Refugee Survey Quarterly* 28 (4): 165-200.**

欧米諸国では、難民の権利向上が必要であるとの見解が一般に共有されている。政府間の協力関係の構築も進んでいる。このような状況がみられる一方で、非熟練の難民に対する門戸は開放されているとはいえない。各国政府のみが入国管理を担う権力を有する状況にも変わりはない。制度改革が望まれる。

- **Wilmsen, Brooke. 2011. Family Separation: The Policies, Procedures, and Consequences for Refugee Background Families. *Refugee Survey Quarterly* 30 (1): 44-64.**

欧米諸国の難民制度においては、核家族の範囲内で家族を呼び寄せる権利が保障されている。オーストラリア政府も同様の判断を下している。しかし多くの難民は、一夫多妻制度に規定される家族、結婚可能な年齢でない結婚相手、親戚を含む 3 世代家族、避難時に保護した孤児、家族同様の友人なども家族の定義に含める。家族の範囲を定義し直すことは、制度改革における重要な課題である (63-64)。

- **Wren, Karen. 2007. Supporting Asylum Seekers and Refugees in Glasgow: The Role of Multi-agency Networks. *Journal of Refugee Studies* 20(3): 391-413.**

イギリス政府は、難民の地方への移住を促している。例えば 2000 年以降、イギリス南部の都市グラスゴーには、約 1000 人の難民が受け入れられた。しかしグラスゴーは、貧困や人種差別の問題を抱えており、十分な言語・文化理解教育が実施されてこなかった。現地のボランティア団体と教会コミュニティは、政府が十分な財政・人材支援を実施せず、受け入れ地域の負担を一方的に増加させたと批判している。

事業関係者一覧

(順不同、敬称略)

【主査】

本間 浩 法政大学名誉教授 (故人)

【研究・提言メンバー】

明石 純一	筑波大学大学院 人文社会科学研究科 准教授
石川 えり	NPO 法人 難民支援協会 事務局長、難民研究フォーラム
可部 州彦	明治学院大学 教養教育センター 研究員
長谷部 美佳	東京外国語大学 多言語・多文化教育センター 特任講師
人見 泰弘	名古屋学院大学 外国語学部国際文化協力学科 専任講師
平林 文	松本市多文化共生プラザ コーディネーター
藤本 俊明	愛知県立大学、神奈川大学、東京女子大学、武藏野大学非常勤講師
茶野 順子	公益財団法人 笹川平和財団 常務理事
林 祥一郎	公益財団法人 笹川平和財団 事業部長
岡本 富美子	公益財団法人 笹川平和財団 事業部主任研究員

【協力者】

石井 宏明	NPO 法人 難民支援協会 常任理事
石川 美絵子	NPO 法人 なんみんフォーラム
マウンミョウミンスウェ	東京大学大学院総合文化研究科 人間の安全保障プログラム修士課程
角谷 敦史	筑波大学大学院 人文社会科学研究科 博士課程 (文献調査)

【各調査・活動担当者】 ○印は、主査

1. アジア諸国における難民の置かれている状況とニーズ

タイ難民委員会 (アジア太平洋難民の権利ネットワーク、Asia Pacific Refugee Rights Network)
NPO 法人 難民支援協会 (難民研究フォーラム)

2. インドシナ難民の受け入れの経験：社会統合の観点から

清澤 長子	法務省保護司
志賀 ツヤ子	法務省保護司、保護司アジ研協力会事務局長
瀬戸 徳 映里奈	京都大学大学院 農学研究科博士後期課程
○長谷部 美佳	東京外国語大学 多言語・多文化教育センター 特任講師
人見 泰弘	名古屋学院大学 外国語学部国際文化協力学科 専任講師
福本 智子	法務省保護司

<文献調査>

NPO 法人 難民支援協会 (難民研究フォーラム)

<調査協力>

外国人相談室「ひめじ発世界」(姫路市)

山田 明	「静岡県ベトナム人協会」
加藤 丈太郎	ASIAN PEOPLE'S FRIENDSHIP SOCIETY (APFS) 代表理事
可部 州彦	明治学院大学 教養教育センター 研究員
角谷 敦史	筑波大学大学院 人文社会科学研究科 博士課程

3. 第三国定住パイロット事業における地域レベルの課題

池田 誠	一般財団法人 北海道国際交流センター 事務局長 はこだて若者サポートステーション 統括コーディネーター
森谷 康文	北海道教育大学函館校 地域福祉分野 准教授
横内 義明	国際貢献の会まつもと
○平林 文	国際貢献の会まつもと 松本市多文化共生プラザ コーディネーター
中村 美幸	国際貢献の会まつもと
川森 浩	鈴鹿山麓夢工房 専務理事
川森 貴子	鈴鹿山麓夢工房 理事
國田 博史	ピースウィンズ・ジャパン 広島・神石高原事務所
<協力者>	
吉崎 美穂	鈴鹿市生活安全部市民対話課長
宮田 直季	鈴鹿市生活安全部市民対話課外国人交流室 副主査
篠原 政也	鈴鹿市教育委員会人権教育課課長
篠田 正樹	三郷市企画総務部企画調整課
マリップセンブ	難民連携委員会 代表
永坂 哲	難民連携委員会 アドバイザー、鶴見大学国際交流センター
宗田 勝也	難民ナウ！ 主宰

4. 北欧における難民の受入れをめぐる現状

○明石 純一	筑波大学大学院 人文社会科学研究科 准教授
五十嵐ゆかり	聖路加看護大学 母子看護学・助産学 准教授
可部 州彦	明治学院大学 教養教育センター 研究員

5. 難民動画制作

宗田 勝也 難民ナウ！ 主宰

<協力者>

難民問題に取り組む学生団体：

CLOVER (筑波大学)

難民交流プロジェクト (早稲田大学)

TRY (大阪)

PASTEL (立命館大学)

GIRP (弘前大学)

もっと日本語教室 (名古屋)

Tell Me (ICU、聖心女子大)

事業活動一覧：これまでの道のり (2011年度～2013年度)

(順不同、敬称略)

【2011年度】

1. 調査研究活動

- (1) 研究会
- (2) 文献調査（インドシナ難民に関する調査、社会統合に関する調査等について）
- (3) 豪州調査（2月、於：オーストラリア）

2. 会議・シンポジウム

- (1) 第1回難民受入円卓会議（11月2日、於：東京、「豪州の難民受入れと日本」）
- (2) オープン・シンポジウム

（11月4日、於：東京、「第三国定住：日本の難民受入れを考える」）

<オーストラリアからの招聘者>

- Melika Yassin Sheikh-Eldin, Manager, Settlement Delivery Support Services, Partnerships and Community Engagement Unit, AMES
メリカ・ヤシン・シーケ・エルディン AMES 定住支援サービス パートナーシップおよび地域連携部 マネージャー
- Sein Nanthu Kunoo, Community Liaison Officer at AMES Settlement Delivery Support Service Unit
セイン・ナントゥ・クヌー AMES 定住支援サービス・ユニットコミュニティ連絡責任者

<登壇者>

- ダニエル・アルカル UNHCR 駐日事務所首席法務官
- ブライアン・バーバー アジア太平洋難民の権利ネットワーク東アジア分科会代表
- 阿部 康次 外務省 総合外交政策局 人権人道課長
- 森谷 康文 北海道教育大学 准教授
- 滝澤 三郎 東洋英和女学院大学大学院 国際協力研究科長 教授
- 石井 宏明 NPO 法人 難民支援協会常任理事 常任理事

【2012年度】

1. 調査研究活動

- (1) 研究会
- (2) アジア難民調査
 - 難民支援協会（難民研究フォーラム）は、アジア諸国の難民に関する文献調査を実施。
 - アジア太平洋難民の権利ネットワークは、タイ、マレーシア、ネパール、インドにて都市難民に関する調査を実施。
- (3) インドシナ難民調査
(7月～3月、於：神奈川県大和市、兵庫県姫路市、大阪府、静岡県)
- (4) 北欧調査（8月、9月、12月、於：スウェーデン、デンマーク、ノルウェー）
調査者が、3か国を訪問し、政府、自治体、NGO、国連・国際機関、大学・研究者、学校、病院・医療施設、受入れ施設、企業、難民らを対象に調査を実施。

2. 会議・シンポジウム

(1) 第2回難民受入円卓会議 (7月26日、於：東京、「地域の難民受入を考える」)

(2) 第3回難民受入円卓会議

(2月18日、於：東京、「日本の難民受入の可能性と課題：北欧からの示唆」)

(3) シンポジウム

(2月18日、於：東京、「日本の難民受入の可能性と課題：北欧からの示唆」)

<スウェーデンからの招聘者>

- Oskar Ekblad, Deputy Director, Head of Resettlement, Asylum examinations, Swedish Migration Board
オスカー・エクブラッド スウェーデン王国 移民庁難民認定期局副局長 定住課長

- Kenneth Forssell, Head of Integration Unit, Ljusdals Kommun, Sweden
ケネス・フォセル スウェーデン王国 ユースダル市難民定住局長

<登壇者>

- 小尾 尚子 UNHCR 駐日事務所 副代表
- 中村 芳生 内閣官房 副長官補室 内閣参事官
- 可部 州彦 明治学院大学 教養教育センター 研究員
- 吉崎 美穂 三重県鈴鹿市役所 市民対話課 外国人交流室長
- 明石 純一 筑波大学大学院 人文社会科学研究科 助教

(4) 難民動画制作

【2013年度】

1. 提言づくり

(1) 提言会議

(2) 研究会

2. 会議・シンポジウム

(1) 第4回難民受入円卓会議

(7月30日、於：東京

「—これまでに実施した調査結果と提言の中間取りまとめ（案）について—」)

(2) ワークショップ

(10月15日、於：東京、「中間提言：よりよい第三国定住難民の受入れに向けて」)

<登壇者>

- 林 祥一 笹川平和財団 事業部長
- 可部 州彦 明治学院大学 教養教育センター 研究員
- 石川 えり 難民支援協会 事務局長
- 長谷部 美佳 東京外国语大学 多言語・多文化教育センター 特任講師
- 吉崎 美穂 三重県鈴鹿市役所 市民対話課長
- 篠田 正樹 埼玉県三郷市役所 企画総務部企画調整課 企画調整係長
- 平林 文 松本市多文化共生プラザ コーディネーター
- 石川 美絵子 なんみんフォーラム 事務局
- 宗田 勝也 難民ナウ！主宰

(3) 第5回難民受入円卓会議 (11月21~22日、於：三重県鈴鹿市)

(4) 第6回難民受入円卓会議 (2月27日、於：東京)

(5) 最終シンポジウム (2月27日、於：東京)

「難民受入政策の調査と提言」事業 調査報告書

発行者： 公益財団法人 笹川平和財団

〒107-8523 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 4 階
Tel. 03-6229-5400 (代表) Fax. 03-6229-5470
<http://www.spf.org/>

発行： 2014 年 2 月

許可なく転載を禁ず

