

よりよい難民受入れにむけて

難民の地域定住支援 ガイドブック

2016年4月

公益財団法人 笹川平和財団

私たちの街で、 難民を受け入れる 可能性を考えます。

地域社会における難民受入れの可能性とその手法を考えました。難民の受入れは国際貢献の推進だけではなく、異文化理解・多文化交流の実践、地域の付加価値の向上、さらには将来的に地域社会の担い手として活躍する人材の確保という観点で捉えることもできるのです。もちろん、難民受入れには多くの課題があります。しかし、地域の特性を活かした解決策は見つかるはずです。ハードルを越えたその先にある、新しい街の姿は…。私たちの街で、難民を受け入れる可能性を具体的に考えてみませんか？

はじめに

近年、毎日のように、難民問題に関するニュースを耳にするようになりました。日本で暮らしていると、海の向こうの遠い出来事のように感じます。しかし、世界で有数の先進国である日本に暮らす者として、わたしたちがより身近でできることはないでしょうか。そのひとつとして、日本で難民を受け入れる方法があります。難民を地域で受け入れることは、戸惑いや不安があるかもしれませんが、難民の背景や接し方、望ましい支援や体制がわかれば、効果的な受入れが可能となり、将来難民が地域の担い手として活躍する人材になることも期待できます。



笹川平和財団では、2011年度より難民を取りまく現実と課題を捉えつつ、日本が取りうる貢献策として難民受入れの可能性を探ってきました。「第三国定住による難民受入れ」が、困難な状況にある難民を保護し再出発の機会を提供できる素晴らしい取組みであること、また国際社会の要請を踏まえ受入れ国の意思で計画的に実施できることなどに着目し、調査や提言をおこなっています。日本政府がアジアで初めて開始した第三国定住事業の取組みを、民間の立場からも後押ししたいと考えています。

その検討過程で出会ったのは、就労や教育の現場で難民家族のために心を砕く経営者や従業員、教員、それを支える自治体職員、市民団体、地域住民の皆さん、そして、その思いに必死で応えようとする難民家族でした。そうした姿を通じて日本でも難民受入れができると確信しました。一方、現場の取り組みや課題を相互に共有し実践に活かす仕組みが十分ではないことにも気づきました。そこで、実務家、専門家の皆さまとの協議を重ね、地域の難民受入れの課題と改善策を探ると同時に、スウェーデンをはじめ諸外国の経験や教訓を学んできました。



このガイドブックは、それらの活動の成果をもとに、難民受入れの考え方と地域定住支援の具体的な進め方、ヒントなどをまとめたものです。難民家族の生活を包括的な視点で捉え支援者間で連携することが重要であるため、定住前から定住後2年間のスパンで見た時の課題や支援策、実施体制などの全体像を俯瞰することを目指しました。定住過程やライフステージの変化に応じて、参照していただけたら幸いです。第三国定住による難民をはじめ、様々な形で難民となってしまった人に対する地域での定住支援に役立てていただけることを期待します。

当財団としては、世界の難民問題の解決の見通しが容易には立たないなかで、本ガイドブックが少しでもお役にたつことを期待するとともに、皆様のご意見や、これから発生する様々な現実在即して絶えず改善に努める所存です。

受入れの意義と 心構えを考える。

1

難民を取りまく グローバルな潮流と 日本

- 8 難民とは
- 10 難民問題の解決策と日本の貢献
- 12 日本における難民受入れの意義

2

難民の 定住支援の 心構え

- 16 難民の定住支援の心構え
- 18 地域定住支援のアプローチ
～個人と環境に働きかける～
- 22 第三国定住事業の流れ

地域定住支援を 具体的に考える。

地域生活支援

暮らす
Life

- 26 [1] 地域定住支援の体制
- 28 [2] 地域定住支援のコーディネートと
中核となる4つの支援
- 31 [3] 生活ガイダンス
- 35 [4] 地域定住支援の全体像

子どもたちへの教育支援

学ぶ
Study

- 50 [1] 難民の子どもたちへの教育支援の意義
- 54 [2] 子どもたちの受入れ体制づくりと
教育支援の流れ
- 55 [3] 教育に関わる制度、支援・連携体制
- 57 [4] 日本語教育・教科学習支援の内容と方法
- 60 [5] 保護者への対応

日本語学習支援

話す・
読む・書く
Communication

- 40 [1] 難民に対する日本語学習支援の意義
- 41 [2] 日本語学習支援の考え方
- 45 [3] 日本語学習支援の具体的な進め方
- 46 [4] 日本語学習支援の留意点

就労支援

働く
Work

- 64 [1] 難民の就労支援の考え方と課題
- 65 [2] 難民の就労支援の実施方法
- 68 [3] 難民の就労支援に関わる支援・連携体制

70 資料編：難民定住支援に活用できるリソース～情報・仕組み・取組みの例

受入れの意義と
心構えを考える。



1

難民を取りまく グローバルな潮流と 日本

難民とは

難民とは誰か

難民とは誰か、という問いに対する明確な答えはありません。現代に生きるわたしたちは、難民の保護の必要性や支援の大切さについて頻繁に耳にし、その機会は、この日本でも年々増えているようです。一方で、保護され支援を受けるべき難民とは誰か、ということについては逡巡を続けています。

誰しもが納得する定義がないとしても、難民と呼ばれるようになった多くの人がいます。その経緯は何でしょうか。難民は強制的に移動を強いられた人々といえます。自発的に国境を越える移民とは異なり、暮らし慣れた土地から避難を余儀なくされたのです。

避難を余儀なくされる状況とはいかなるものでしょうか。国籍国の政府官憲から迫害されている、あるいは迫害のおそれがあるとき。戦争や紛争により生命が脅かされているとき。拷問やレイプといった非人道的行為の犠牲となる危機にあっても、国家が破綻しているために公的な保護を受けられないとき。飢饉や災害、環境の極度の悪化などにより生存や安全が危ぶまれたとき。このような状況のなかでは、人間には逃げ出すしか選択の余地がありません。

逃れ出た人々はどのような境遇に置かれるのでしょうか。避難できても、自国に留まるしかない人がいます(国内避難民)。他国に脱出し、自身が難民であることをその国の政府に申請する人がいます(庇護申請者)。しかし難民として認められず、脆弱で不安定な法的地位のまま暮らし続ける人がいます。仮に「難民」と認定されても、

異国にあっては外国人というハンディキャップを背負います。

上に挙げたような人々がすべて難民なのでしょうか。唯一の正しい定義がある訳ではありません。日本も加入している「難民条約」に記された定義があります(条約難民)。国連機関が認定する難民もいます(マンドート難民)。最初に避難した一次庇護国から第三国へ定住する難民もいます(第三国定住難民)。上記とは別に、人道的な観点から各国は独自に難民を保護することもあります。また、受け入れた難民が家族を呼び寄せることもあります。

このように今日の国際社会には、幾通りもの「難民」が存在するといえるでしょう。難民は、その定義についても実態についても多様な存在です。そしてこの多様性こそが、難民とは誰かという、冒頭に挙げた問いへの答えのひとつといえるでしょう。しかし「難民」の多様性は、難民を保護しようとする各国政府に迷いを抱かせます。この次に取り上げる難民の規模の大きさ、そして問題の深刻さは、躊躇を生み出します。実際にも、国際社会は、救済と支援を求めるすべての人間に手を差し伸べることができていません。

こうした迷いや躊躇とは無関係に、難民をめぐる人道的な課題は明らかです。彼らの安全をいかに守ることができるのか。食料や栄養は足りているのか。病気や怪我を治す医者や施設は十分なのか。教育を受ける環境は整っているのか。就労し自立を果たす機会はあるのか。資質や能力を発揮する場を提供できるのか。難民に対する各国政府の姿勢が、また難民を引き受ける個々の地域社会の取組みのあり方が問われています。

難民を取りまく世界の状況

くりかえしますが、わたしたちが難民の定義について悩み、誰を救うべきかについて決めあぐねている間にも、世界には、保護を必要とする人々が刻々と増えています。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、2014年の報告のなかで、6,000万人近くの人間が移動を強いられている状況を指摘しています。

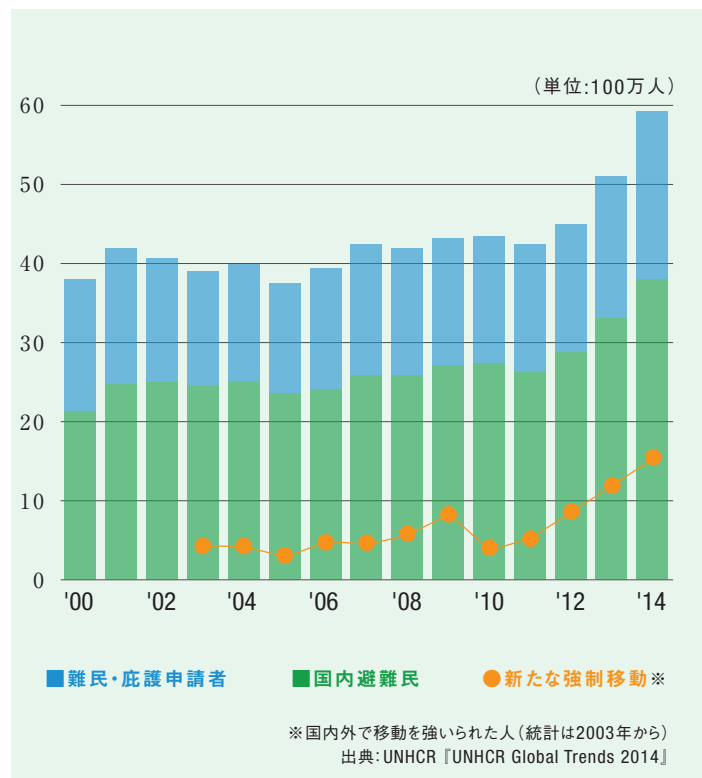
国境を越えたか否かにかかわらず、2014年、避難を強いられた人は、一日に4万人を越えます。2011年、その数は1万人台でした。2012年は2万人に、2013年は3万人台に増えました。この先、その数は減るかもしれないし、増えるかもしれません。今日、中東、アフリカ、アジア、南米などで多くの難民が発生していますが、誰がいつ難民という当事者になるのか、予測はできません。

予測ができなくとも、確かなことがあります。難民の多くは、国内か隣国に避難できるのがやっとである、という事実です。難民の発生国やその隣国のほとんどは発展途上国であり、経済的にも社会的にも難民を救済し支援するリソースが十分に備わっていません。先進国で保護されるのは、ごく一部の難民に限られます。しかも難民の半数は、将来を担う子どもなのです。自らの意志とは無関係に難民化してしまった子どもたちに対して、わたしたちは、その安全を守り、共に学びながら、将来の夢と希望を描くチャンスを与えることができるのでしょうか。

難民の定義や、難民が生み出された理由や責任の追求に先

んじて、彼らに対する救済と支援のための取組みは不可欠です。この課題の深刻さと緊急性を考えたとき、日本に暮らすわたしたちには、何ができるのでしょうか。

図表1 移動を強いられた人々の動向



難民問題の解決策と日本の

3つの恒久的解決策

UNHCRは、難民問題の解決に向けて恒久的と思われる解決策を提示しています。

- 母国への帰還
- 一次庇護国での社会的統合
- 第三国定住 です。

難民は、迫害を生み出す要因がなくなれば母国へ戻ることができます。また、それが可能になるまでは、最初に逃れた国・地域に適切に統合され、生活を再建できることが望ましいとされています。しかし、逃れた先がキャンプであったり、難民を支援する制度を持たない国である場合には、社会統合は非常に難しくなります。そのような場合の選択肢となるのが、第三国定住です。

第三国定住とは、難民キャンプなどで一時的に庇護されている難民を、新たに受入れに合意した第三国へ移動させることで、難民は移動した第三国で長期的に定住する権利を与えられます。第三国定住は、難民問題に対応する国際的な責任分担でもあります。

第三国定住事業を通じた日本のこれまでの貢献

日本は、国際貢献および人道支援の観点から2010年よりパイロット事業を開始し、タイの難民キャンプに滞在するミャンマー難民を2014年までに計18家族86人受け入れました。2015年度以降はマレーシアに滞在するミャンマーからの難民を毎年約30人、タイの難民キャンプからはパイロットケースで受け入れた難民の親族を受け入れることとし、2015年9月には6家族19人が来日しています。第三国定住難民だけでも、すでに100人以上が日本で暮らしているのです。

図表2 第三国定住難民の受入れ実績

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
出身	ミャンマー難民					
家族数	5	4	該当なし	4	5	6
人数	27	18		18	23	19
前住居地	タイ (メーラ・キャンプ)		タイ (メーラ、スボ、ウンビナム・キャンプ 2013年度より、メラマルアン、 メラウウ・キャンプを追加)			マレーシア

貢献

インドシナ難民の受入れの経験

国の事業としての難民受入れは、1980年代に遡ります。1970年代の終わりから、インドシナ三国（ベトナム、ラオス、カンボジア）からのボートピープルが日本に到来するようになりました。日本は1981年に難民条約に加入し、インドシナ難民の受入れを開始します。

兵庫県と神奈川県に定住促進センターを開設し、そこで定住に必要な日本語学習支援や適応訓練プログラムを提供しました。センター卒業後も相談員を配置して個別支援を継続し、官民連携でサポートしました。

日本に定住したインドシナ難民は、すでに3世代に及んでいます。地域・職場・学校などでさまざまな支援の形や葛藤があり、1つずつ乗り越えて、定着を果たしてきました。ある60代のベトナム難民の人は、こう言います。「今の俺があるのは社長のおかげ。あの時はたくさんケンカしたけれど、社長は本気でぶつかってくれた。今は申し訳ないと思っているし、心から感謝している」

日本に定住が認められたインドシナ難民は約11,000人。定住の過程と年齢によって、課題は変化します。第2世代である子どもたちも成人し、大学や企業、専門分野で活躍している人たちもいます。私たちは、過去の難民受入れの経験からも、多くを学ぶことができます。

column

地域における様々な形の難民受入れの可能性

「難民とは誰か」で述べたように、難民と一言で言っても様々な経緯や形態で「難民」となる人がいます。日本に暮らす難民の中には、第三国定住難民としてやってきた人もいれば、日本で難民条約上の難民として認定された条約難民、人道的な配慮から日本にとどまる人々、呼び寄せられた家族などがいます。

それぞれの立場や在留資格などによって、日本語学習や生活ガイダンスなど、政府の枠組みで受けられる定住支援の内容は大きく異なります。しかし、難民が直面する課題は、立場が違って共通するものが多いと言えます。日々の生活の様々なルールや買い物、電車やバスの乗り方、近所の人とのコミュニケーション、子どもの学校や仕事のことなど、挙げるときりがありません。

このガイドブックは、地域での第三国定住難民の受入れや定住支援のあり方を考えるために策定したのですが、様々な形の難民に対する定住支援にも応用できます。

日本における難民受入れの

日本社会と難民の関係

今日、日本はどのようなかたちで難民に関わっていくべきなのでしょう。すでに述べましたが、これまで日本は、一万人を越えるインドシナ難民を引き受けました。1981年には「難民条約」に加入しています。2008年にはアジアで初めて第三国定住難民の受入れを決め、2010年から現在に至るまで実践しています。わが国は、難民支援の経験をすでに有しているアジア有数の先進国であり、政策的な取組みとともに、地域社会が彼らを受け入れ、市民社会組織が支援に携わってきた経験があるのです。

しかしこのような実践は、主体的に確立した理念や意義を伴っていたのでしょうか。であるとすれば、どれほど自覚されていたのでしょうか。わたしたちは、国際社会に通用する難民受入れの理念、そして日本ならではの難民受入れの意義を共有すべきだと考えます。それは、難民の受入れに携わる人たちの努力に報いるためにも、その支援が難民のニーズに応えるためにも、不可欠なのです。

なぜ日本は難民を保護し、支援すべきなのか。以下に、「難民受入れの道義的支柱」、「人道的課題の解決に向けたリーダーシップの発揮」、「難民の自立とホスト社会への貢献」という3点に分けて説明していきます。

(1) 難民受入れの道義的支柱

難民の受入れは、人道主義の実践です。今日の世界には、生命と安全を脅かされている難民が多く暮らしています。不安定な生活をおくる難民には、学び働くことを望みながらそれに十分な環境を欠いた人々、高度に専門的な治療や緊急の医療処置を要する人々、家族との離散を余儀なくされている人々がいます。日本は、そのような人々に対して、当事者のニーズに配慮しながら、人生をあらためて設計し、その希望を叶える機会を提供することができる世界でも数少ない国です。

(2) 人道的課題の解決に向けたリーダーシップの発揮

難民の受入れは、平和と公正の価値を重んじ、その達成に向けて国際社会と連携しようとする姿勢の表れです。国際的な負担の共有という責任の遂行でもあります。日本はこれまでこの責任を、多大な財政的貢献により果たしてきました。ならば保護すべき難民を、その一部であっても直接引き受けることは、日本の外交が目指すところの「人間の安全保障」の推進とともに、国際社会からの信頼向上に資するに違いありません。かつてインドシナから万を超える難民を保護し、アジアで初めて「第三国定住」による難民の受入れに取り組んでいる日本は、難民の保護という人道的課題の解決に向けて、隣国とも協調しながら主導的に取り組む立場にあります。危機や苦難にある人間を保護し支援することは、難民の受入れにおける道義的支柱といえます。

意義

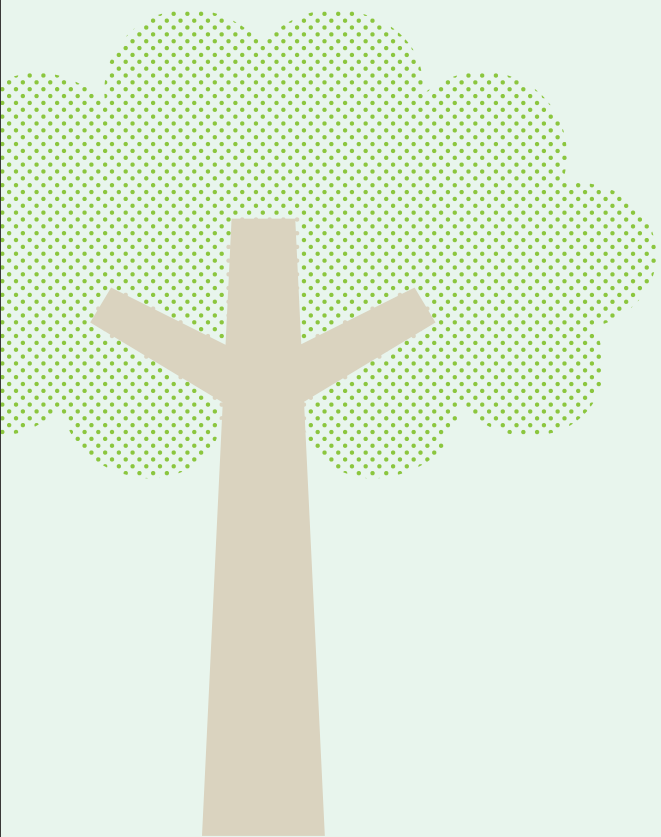
(3) 難民の自立とホスト社会への貢献

難民の受入れは、ホスト社会に活力と多様性をもたらします。難民は、本人の意志や資質とは無関係に不遇な人生を歩んでいます。その多くは、将来の希望と夢さえ思い描けないのです。日本における地域社会の多くには、彼らを地域社会の新しい構成員として迎え入れ、自立・自活する路を共に拓くための経済社会的基盤が備わっています。難民の女性や子どもたちを手厚く保護し、教育や就労や生活面でのきめ細かい支援が可能です。海外に出自をもつ難民やその家族は、その次世代とともに、わたしたちと世界を繋ぐ人材です。ホスト社会である日本は、その潜在性を評価し、自立を助け、能力を開花させることで、互恵的な関係を築くことができるのです。

難民の受入れは、たとえ入念な計画と準備をもってしても、成功させることが容易ではないグローバルな課題です。だからこそ日本には、他国政府、国際機関、市民社会組織等と協力し、この人道的営為を広くアジアへ、そして世界へと普及させていくべく、率先して挙手し、行動することが望まれるのです。「思いやり」、「おもてなし」の心を長い歴史の中で育んだ日本は、難民の受入れにより国際社会からの期待に応え、その取り組みの経験を多方面に発信することで、人道、平和、公正を尊ぶ日本というイメージをいっそう高めていくことができるはずです。

2

難民の 定住支援の 心構え



難民の定住支援の心構え

地域で支援する

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

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

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

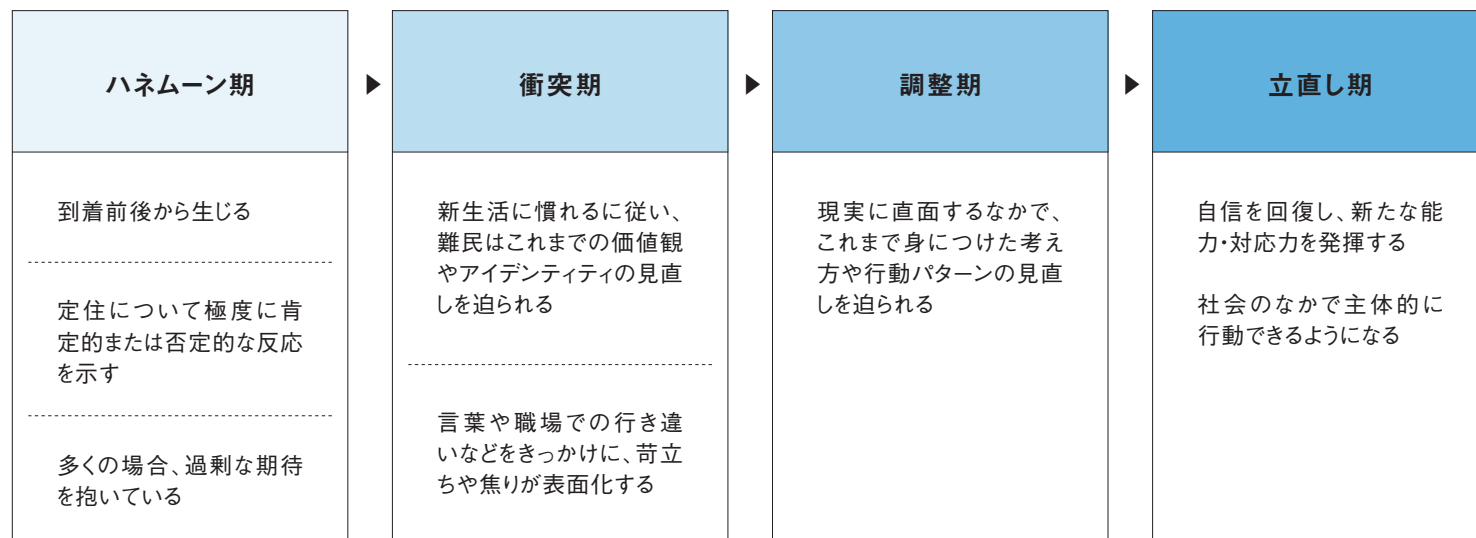
社会への適応

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

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

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

図表3 新しい地域への適応プロセス



出典:UNHCR『難民の第三国定住』

地域定住支援のアプローチ

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

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

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

(1) 基本的ニーズの充足

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

column

能力開発と環境整備の例

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

～個人と環境に働きかける～

(2) 難民の体験による影響

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

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

(3) 自立に向けた意欲をひきだす

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

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

出典：UNHCR『難民の第三国定住』

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

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

(4) 難民と地域社会との双方向の取組みにする

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

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

(5) 個別支援と同時に家族や同郷者コミュニティを支援する視点を持つ

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

(6) 情報の取扱い

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

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

column

第三国定住事業の地域説明会

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

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

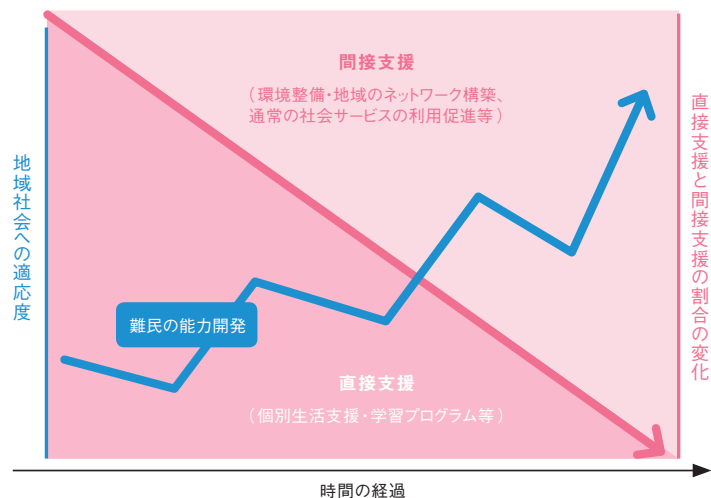
(7) 柔軟かつ計画的な支援

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

(8) 難民を含む地域住民同士が学び合う取組み

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

図表4 地域定住支援の進み方



episode

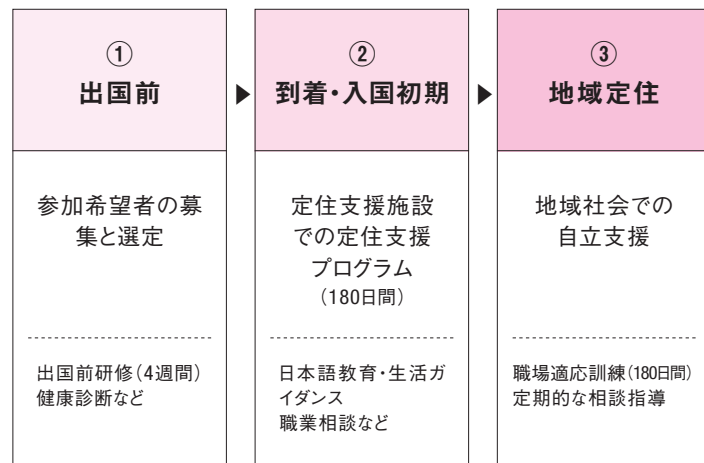
学び合いプログラム

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

第三国定住事業の流れ

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

図表5 第三国定住事業の流れ



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

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

図表6 定住支援施設での定住支援プログラム(180日間)

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

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

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

図表7 職場適応訓練(180日間)における事業主等への援助制度

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

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