笹川平和財団

「第三国定住：日本の難民受け入れを考える」

―オーストラリアの知見を参考に―

シンポジウム報告書

2011 年 11 月 4 日(金)
於：日本財団ビル大会議室

はじめに

私ども笹川平和財団では、非伝統的安全保障プログラムの一環として 2011 年４月より３年間の予定で「難民受入政策の調査と提言」事業を開始しました。アジア太平洋地域に世界の難民の三分の一が暮らす中、アジア諸国自らも難民問題に取り組むことが求められるようになっていることに対して、日本が難民問題にどのように取り組むのか、そしてアジア諸国とどのように連携していくのか、という問題意識を抱いたことが出発点でありました。

東日本大震災の際には、わたしたちは秩序正しい日本人という賞賛を得ました。また、諸外国から多くの支援が寄せられたことについて、日本の国際貢献がこのような形でも実を結んでいるという議論もありました。その一方で、日本社会としては、なかなか外国人を受け入れたがらないという閉鎖性があり、そのため難民受け入れにも積極的ではないと言われております。日本の今後の国づくりという観点からは、多様性のある開かれた国にしながら日本の伝統的なよさも伸ばしていくという形で、アジアの中でリーダーシップをとっていくことが大切ではないかと考えております。

そうした問題意識の下、当財団では 2011 年 10 月末から 11 月にかけて、オーストラリアで難民支援に携わってこられた二人の専門家を日本にお招きし、ワークショップやシンポジウムを通じて、オーストラリアの難民政策の概要や支援プログラムのあり方、実践などについて知見を共有していただきました。オーストラリアは毎年 13,000 人を超える難民を受け入れ、国際的な役割を果たすとともに、充実した定住支援策を整えています。日本とオーストラリアとでは、難民受け入れの規模も歴史も異なりますが、難民受け入れを考えるうえでオーストラリアの実践やアプローチから多くのことを学ぶことができました。また、お二人はエリトリアとミャンマーのカレン民族出身の難民でいらっしゃいますが、ご自身の経験を踏まえながら難民に対する効果的な支援プログラムを統括されています。そのように難民自身の社会参画を促していることもオーストラリアの特徴と言えるでしょう。

日本政府では 2010 年より第三国定住難民の受け入れのパイロット事業を実施しておられます。アジア初の取り組みとして国際的な注目を集めており、当財団としても今後の難民受入のあり方を考えるうえで試金石となる重要なものと捉えております。今回のシンポジウムでは、オーストラリアの知見を踏まえつつ、日本の取り組みや今後の課題について、日本側の政府関係者や実務家の方々も交えた活発な議論が行われました。その議論の内容について、より多くの方に知っていただきたく、シンポジウムの報告書を作成いたしました。こうした取り組みをきっかけに、世界の難民問題や日本の難民受け入れのあり方について、日本社会全体として考えることにつながってほしいと期待しております。

公益財団法人　笹川平和財団
常務理事　茶野　順子

笹川平和財団

「第三国定住：日本の難民受け入れを考える」
—オーストラリアの知見を参考に—

シンポジウム報告書

目次

はじめに …… 1

第一部：オープニング・セッション

来賓挨拶　ダニエル・アルカル氏（UNHCR 駐日事務所首席法務官） …… 3

基調報告　「アジア太平洋地域の難民支援のトレンドと日本への期待」
ブライアン・バーバー氏
（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） …… 4

基調報告　「日本の第三国定住への取組」
阿部　康次氏（外務省総合外交政策局人権人道課長） …… 6

第二部：オーストラリアにおける国や地域レベルの受け入れ

報告１　「オーストラリアの難民受け入れ施策の概要」
森谷　康文氏（北海道教育大学准教授） …… 8

報告２　「オーストラリアの定住支援の経験」
Dr. メリカ・ヤシン・シーク・エルディン氏
(AMES 定住支援サービス・マネージャー） …… 11

報告３　「カレン民族出身の難民としての経験から」
セイン・ナントゥ・クヌー氏
（AMES コミュニティ・リエゾン・オフィサー） …… 15

第三部：パネル・ディスカッション …… 18

シンポジウムのプログラム …… 23

登壇者プロフィール …… 24

参考資料：オーストラリアの難民受け入れ政策や実践のポイント …… 28

第一部：オープニング・セッション

来賓挨拶
ダニエル・アルカル氏（UNHCR 駐日事務所首席法務官）

現在は、日本政府が実施している第三国定住のパイロット・プログラムの２年目にあたる。UNHCR と政府で次年度の第三国定住難民の受け入れに向けて準備を行っているが、全体のプロセスを見直し、教訓を踏まえて協議するうえで、絶好の時期に来ている。

難民の定住に求められる視点

難民の定住は、受け入れ初期のサポートだけではなく､長期的な視野から捉えなければならない。第一段階としては、入国から間もない時期の様々なサポート、第二段階としては自立に向けたサポート、そして第三段階では一定程度自立が達成できていてもある側面での生活サポートが必要となる。

難民の定住のためには、地域社会での統合が重要となってくるが、日本語の訓練や就業だけではなく､長期的な視野から様々な要素が必要である。重要なのは、①文化的アイデンティティを無くすことなく、ホスト社会へ入っていけるようにすること、また②受入コミュニティ側が難民の多様性に対応することである。

難民の地域統合に向けて

地域統合の目的は、彼らの安全の保障、信頼関係と自信を回復することである。安全の保障といっても身体的な安全ということだけではない。彼らは迫害から逃れたり、難民キャンプで長く生活してきたりした人たちであることを理解し、配慮しなければならない。

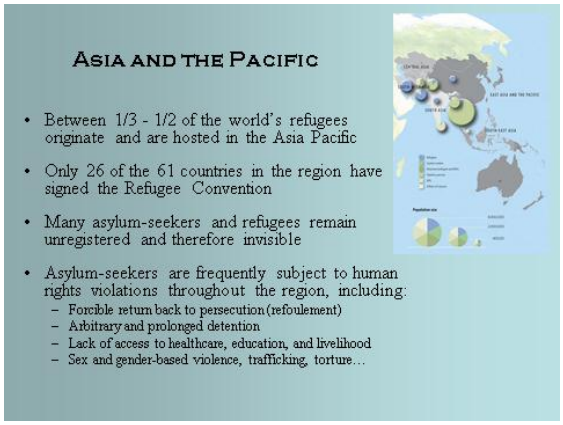
地域統合に重要な要素としては、①自立、②スキルの開発、③社会とのつながり・参画であり、それらを実現するための能力強化が重要である。また、難民を受け入れる体制のある地域づくりも必要であり、それは雇用のための職業スキルだけではなく様々な要素が必要である。

今後、難民を受け入れるうえで、準備をしていかなければならない。受入側は難民に何かをしてあげるということではなく、彼らの参画を促し、定住プログラムを設計することが重要であろう。日本への定住プログラムをより有効なものにしていくことが必要である。NGO、政府、難民支援コミュニティとが力を合わせて充実したプログラムにしていきたい。

基調報告　「アジア太平洋地域の難民支援のトレンドと日本への期待」
ブライアン・バーバー氏（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）

アジア太平洋地域の特徴

世界の難民の３分の１から半分がアジア太平洋地域出身であるか、もしくは同地域内に逃れていると言われており、多くの難民送り出し国および、受け入れ国があるのがこの地域の特徴である。庇護を必要とする難民でも、UNHCR や政府などにアクセスできない場合が多く、難民の正確な数は把握されていない。



また、この地域では、難民自体の数が多いことに加え、国内避難民[1]は難民の２倍近くの数がいる。また、全世界的に、様々な目的で国家間を移動する人の数は増加しており、このような複雑な人の流れの中で、誰が難民であるのかを特定するのは難しいこともある。このような世界的な状況はアジア地域にもあてはまる。

アジア太平洋地域の課題

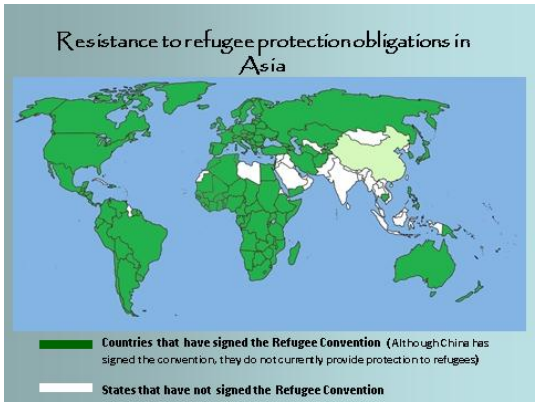
難民の側には、食事、住居、医療・保健、心理ケア、生活支援、教育、言語訓練、法的支援など多くのニーズがある。

しかし、それらを満たしていくための資源（資金、人的資源も含む）が限られている。このような資源不足の問題を解決する最善の方法は、協力・協働である。つまり、多数の関係者がそれぞれの得意分野に応じて役割分担をして協働する必要がある。

また、難民に対する人権侵害も多発しており、強制送還、長期間の収容、医療・教育・生活支援へのアクセスの不足、人身売買や性的虐待といった問題がある。

その背景の一つとして、現在、難民条約に加盟しているのはアジア太平洋地域の 61 カ国中 28 カ国だけであり、国内的に難民を庇護する法律を持つ国はさらに限られていることも挙げられる。法制度が整っていない国では、庇護を求める人たちに対して、十分な法的手続きや法的支援を提供できない。また、公平な手続きという観点からも、法的手続きや法的支援に携わる人材の不足、難民認定の審査期間の長期化という問題が起こっている。また、難民認定を申請している人たちの収容問題や、就業が認められていないことも難民の置かれた状況をさらに悪化させることになってしまう。難民のよりよい保護のためには、そうした課題の改善が求められる。

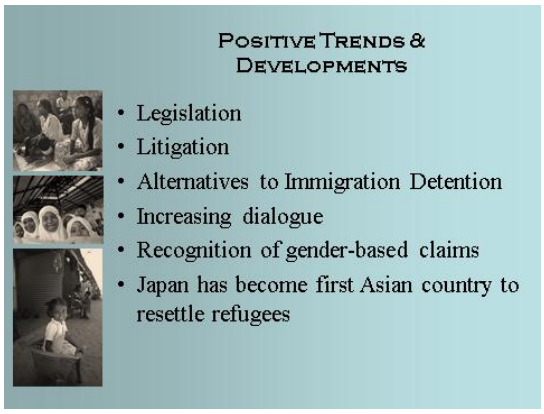
[1] （IDP：Internally Displaced Persons、何らかの理由により自分の家を去らなければならなかったものの国境を越えられない人たち



ポジティブな展開

一方、アジア太平洋地域では前向きな動きも増えてきた。

法整備に向けては、韓国、台湾では現在難民保護の改善に向けた包括的な法案が審議されている。また、難民条約に加盟しているマカオでは、国内法で難民認定制度が近年創設された。香港は、難民条約の締約国ではないものの、強い「法の支配」が根付いており、また成熟した強力な市民社会がある。裁判所も、拷問等禁止条約に基づく保護について司法の役割を積極的に果たすようになってきており、これが難民の保護にポジティブな影響を与えている。



また、収容代替措置はこの数年で大きなテーマになっている。世界的に、政府が入国管理のひとつのツールとして収容を行う傾向が強まっているが、難民にとっては収容によるネガティブなインパクトが非常に大きく、コストもかかる。そこで、収容所での収容に代わりコミュニティで受け入れるという代替措置について、政府やNGO、国連機関などでの対話が始まっている。

さらに、国レベル、地域レベル、国際レベルで、対話の場が増えつつある。私自身が代表を務めるアジア太平洋難民の権利ネットワークの東アジア分科会でも、東アジア域内でのネットワークを活用して、課題の改善、法的支援やメンタルヘルスに関する能力強化などに取り組んでいる。

そして、最後に、日本では、近年プラスの展開を示す動きが増えていることに注目している。特に、アジアで初めて第三国定住の取り組みを開始したこと、収容代替措置について法務省とNGOとの対話が始まったことも歓迎したい。今後、難民問題の改善に向けて日本が果たす役割に期待したい。

基調報告　「日本の第三国定住への取組」
阿部　康次氏（外務省総合外交政策局人権人道課長）

第三国定住難民のみならず、広く難民問題全体、さらには日本における外国人の受け入れの問題などについて幅広く考えていくことは重要である。笹川平和財団で難民に関する事業をスタートさせて、3 年にわたり広く国民の中で議論ができる場を作って頂いたことはとても意義のあることだと考える。

日本は、アメリカ、オーストラリアなどの移民国家とは事情が異なるが、もう少し外国人や難民を受け入れる余地があるのではないか。他方、難民が地域社会のよき一員として溶け込んでいく上では、地域の人々の理解が重要になってくる。受け入れについて広く日本社会、国民の間で議論を深めていくことが大事である。人道的側面だけではなく、経済的なメリットや社会をより豊かにするといったプラスの側面を加味して、日本として今後どうしていくのが望ましいのか、議論を深めてもらいたい。

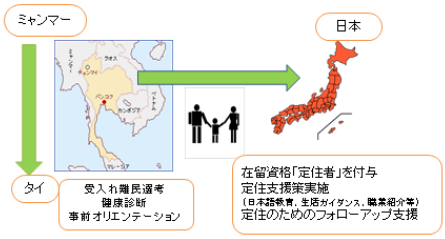
日本の難民受け入れ

難民とは、人種や宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、政治的な理由などで迫害を受ける恐れがあり、国籍国の国境の外に出た人々だと捉えられている。日本の難民受け入れ数は国際的に比較すると必ずしも多くはない。1970 年代の終わりから数年前までインドシナ難民を受け入れてきた。いわゆる条約難民はおおむね毎年二桁で、加えて条約難民ではないが人道的配慮に基づいて受け入れている難民も最近は増えている。これまでの受け入れ数の累計はインドシナ難民が計 11,000 人以上となり、すでに日本の社会の中で溶け込んで生活している。条約難民は 577 人、人道的配慮に基づく受け入れ人数は 1,746 人となっている。

第三国定住とは

難民問題の恒久的解決には３つの柱がある。一つ目は、母国の状況改善による自主的帰還で、これがある意味一番望ましい。それがなかなかできない場合、隣国のキャンプなどへ行き第一次庇護国で定住するのが二つ目の方法で、三つ目は、そこから第三国に定住という形で新しい生活を始めるというものである。

第三国定住（イメージ図）



日本では、昨年より、ミャンマーのカレン族でタイのキャンプに逃れている難民を第三国定住という枠組みで受け入れている。第三国定住の受け入れ人数は、アメリカでは 54,000 人、次いでカナダ、オーストラリアなど移民受け入れの経験の豊富な国や、ヨーロッパ諸国が中心となっている。

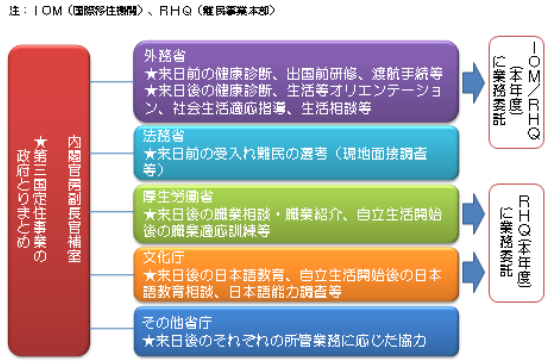
具体的には、日本の第三国定住受入れは昨年度（2010 年９月）から 3 年間のパイロット事業として開始した。まずは 3 年くらい試験的にやってみて今後どうするかを考えよう、という前提である。対象者は、自立定住する意思と能力のある人としており、人数はパイロットということもあり欧米よりも少ないが、「小さく生んで大きく育てる」ことを目指して年間 30 人の 3 年で合計 90 人となっている。

体制・スキームについて

パイロットの実施体制としては、内閣官房を中

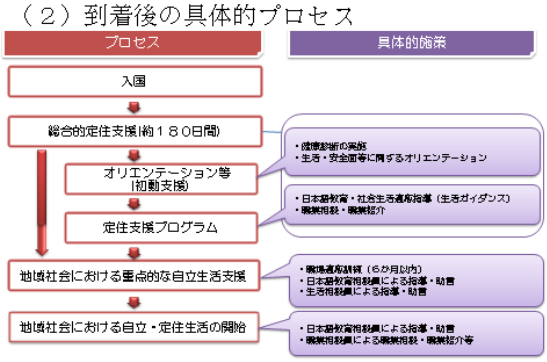
心に、外務省、法務省、厚労省、文化庁等がそれぞれ、事前選考、職業相談・紹介、日本語教育などを担当している。実際の事業運営は財団法人アジア福祉教育財団難民事業本部（RHQ）に委託している。こうした関係機関のほかにも様々なステークホルダーがいる。

（参考）関係機関の役割分担



到着後の具体的なプロセスとしては、最初の180日間は「定住支援プログラム」として日本語、日本での生活に関する基本的なオリエンテーションなどを行い、慣れてもらう。その後の180日間は、本人たちの希望する職場を聞いて、職場適用訓練として実地訓練に入る。

（２）到着後の具体的プロセス



第一陣は昨年来日した5家族27人で、職場適用訓練フェーズに移ってからは、2家族が千葉県、3家族が三重県鈴鹿市で訓練を受けた。今年の秋に第二陣4家族18人が来日した。人数的には30人に至らなかったが、候補者それぞれの個人的な事情がありこの数字になった。

今後の課題

現在、第一陣の受け入れの経験を踏まえ、第二陣以降の定住支援に反映させていきたいと考えている。また、この制度が今後、パイロットの次のフェーズに進むとすれば、政府のみならず受け入れる地方自治体、民間の支援団体等々の幅広いアクターの参加により、よりよいものにする必要がある。

日本がこれから人口も減る中で、外国人の受け入れについてどう考えていくかよく議論していく必要があると考える。

第二部：オーストラリアにおける国や地域レベルの受け入れ

報告１　　「オーストラリアの難民受け入れ施策の概要」
森谷　康文氏（北海道教育大学准教授）

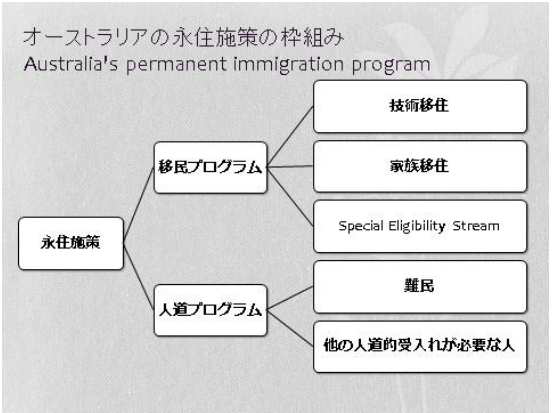
オーストラリアの難民受け入れ施策の概要

オーストラリアの難民受け入れ施策の特徴として重要な点は５つある。

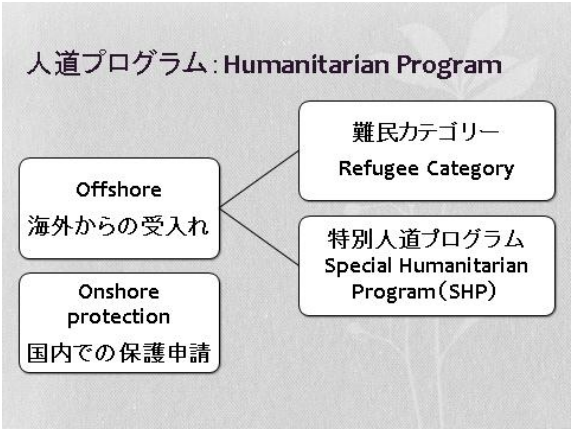
第一に、難民受け入れ施策が、永住移民施策の一環として行われており、移住者全体に対する幅広い支援を基盤にしながらも難民の特別なニーズにも対応している点が挙げられる。第二に、難民受入れ、特別人道プログラム（SHP）、国内で難民申請をした人のカテゴリーという３つに分けられ、これらを使い分けながら多様で柔軟な受け入れをしている。第三に、受け入れプログラムの内容・提供方法が非常にオープンで、多様な市民団体を巻き込んで行われている。第四に、そのために、様々な機関・団体が関与することにより多様で包括的な支援が提供できている。最後に、「メインストリーミング」もしくは「ノーマライゼーション」を目指し、難民が、日常的に必要な社会資源・サービスが使えるようになるための支援が行われている点がある。

オーストラリアの永住施策の枠組み

オーストラリアの永住施策の枠組みとして、一般の移民プログラム（技術移住、家族移住などを含む）と、人道プログラム（難民および難民に近い人々の受け入れ）の二つが展開されている。



後者の、難民を含む人道プログラムには、さらに、海外から難民を受け入れるオフショア・プログラム、そして、国内での難民申請者・保護申請者を受け入れるオンショア・プログラムの二つがある。



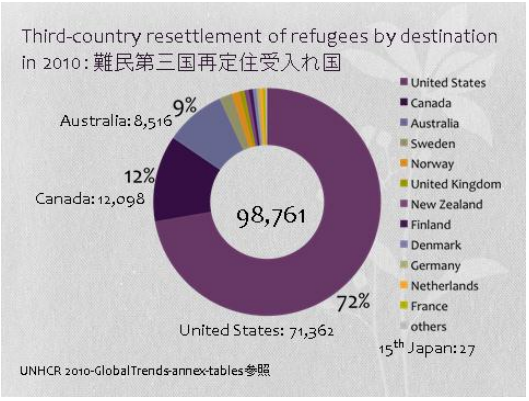
オフショア・プログラムにおいては、「難民カテゴリー」つまり、UNHCR のいう「難民条約に基づく難民」を中心とした人々、および、厳密には難民条約の定義にはあてはまらないが様々な見地から人道的配慮が必要とされる人々に対するプログラム、の二つがある。

海外からの受け入れ（オフショア）について

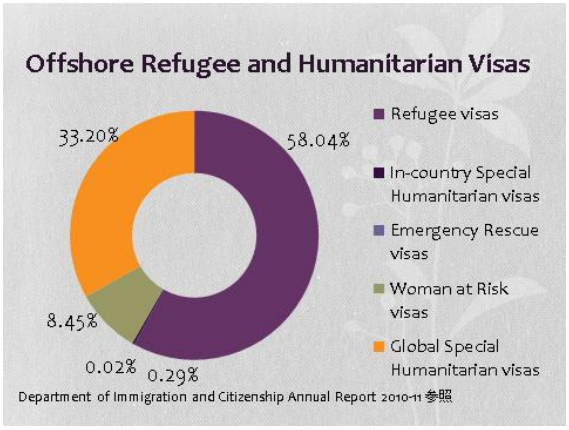
まず、「難民カテゴリー」とは、難民条約の定義に基づく難民、つまり自国の外にいて、自国で迫害の対象となっている人を対象とする。他方、「特別人道プログラム」では、このカテゴリーには厳密には当てはまらないが、自国で実質的な差別や暴力にさらされている人々を対象とする。

さらに、難民カテゴリーのサブ・カテゴリーとして、難民ビザ（うち多くはいわゆる第三国定住で、UNHCR から紹介のあった者）、国内特別人道プログラム・ビザ（自国の中にいるが特別な保護が必要な人々など）、緊急救助ビザ、危機的状況にある女性ビザなどがある。このように様々なカテゴリーを使って柔軟に受け入れているのがオーストラリアの特徴であろう。

第三国定住の受入国として、オーストラリアは、アメリカ、カナダに次ぐ世界 3 番目で、世界的な要請に応えていると言える。



ビザ・クラス別にみると難民ビザ（58.04%）（いわゆる第三国定住）、国内特別人道プログラム・ビザ（33.20%）の他にも、危機的状況にある女性ビザも 8.45%発給しており、厳格には難民の定義にあてはまらない人々に対しても柔軟な受け入れの取り組みをおこなっている。



また、オンショア・プロテクション（国内での保護申請）や、短期滞在ビザもしくは滞在資格を持たないですでに国内にいる人々を国内で保護する枠組みもある。

プログラムの構成と受入数の決定過程

オーストラリアの難民受入れの特徴的なものには、プログラムの構成と受入数の決定過程がある。

まず、難民受入れの論点を明確にするために、政府はディスカッション・ペーパーの準備を行うが、これが WEB で公開されており、幅広く国民、自治体、様々な団体により難民受け入れについて議論する基盤を作っている。また、UNHCR からの助言を受けながら、世界的な要請事項としてどこの地域から受け入れるべきかなども検討される。さらに、①Refugee Council of Australia (RCOA : 140 団体以上が加盟する難民支援の協議体）の提案を受けながらの検討、②政府・関係省庁による協議、③州政府の与野党の代表を招いての意見聴取、④関連団体の代表的な連合体との協議、⑤パブリックコメントの集約、⑥パブリック・ミーティングの実施などを通して、どのような規模でどのような人々を受け入れていくのか、また、どのような支援を提供するのかについても議論される。

難民受け入れに関わる機関・団体

難民受入れに関わる機関・団体としては、連邦政府の移民局である Department of Immigration and Citizenship（DIAC）、州政府、地方自治体、RCOA などである。RCOA は、AMES なども含めた 140 以上の団体で構成され、住居、就労、言語支援など、それぞれの専門に応じて関わっている。政府の委託によるプログラムの実施は、参加を希望する NGO がそれぞれにプログラムを提案し、その中から最も効果的かつ効率的なものが選ばれると

いう「競争入札」であることもオーストラリアの難民受入れの特徴といえる。

出発前の支援

難民ビザを持っている人の具体的な受け入れとしては、出発前から到着後まで手厚い支援が行われる。出発前では、人道プログラム対象の 5 歳以上の難民全員に、オーストラリアの概要や、オーストラリアまでの移動に関することなどのオリエンテーションが行われる。その際にも、成人、青年、子ども、読み書きのできない人といったグループごとに行ったり、家族単位で教育・訓練を提供したりするなど非常にきめ細やかな内容となっている。

定住に関しては、ヘルスケア、メディカルチェック、英語教育、オーストラリアの教育制度（大学、地域での生涯学習など）についてのオリエンテーションも行われる。また、就労については、Centerlink や Job Network といった職業紹介機関について、また、求職方法のオリエンテーションも行われる。さらに、金銭管理、住居、公共交通機関についての情報や、拷問などによるトラウマのカウンセリングへのアクセス方法などについても紹介される。

到着後に提供される支援

到着後の支援としては、定住のための特別支援が入国から 5 年間は提供される。その中には、定住に関する情報提供、オリエンテーション、英語学習、コミュニティや同じ文化的背景を持つ仲間づくりへの支援などが含まれる。特に、入国から半年から一年間は、Humanitarian Settlement Services（HSS）という集中的で手厚い支援のプログラムが用意されている。到着直後の受け入れと導入支援、宿泊先探しに始まり、オーストラリアでの生活に馴染んでいくために社会サービスや定住支援プログラムに関する情報提供なども行う。さらに、英語学習支援や翻訳・通訳サービスもあり、非常に多様なプログラムとなっている。

人道的プログラムによる受入れ数
2006-07 to 2010-11

カテゴリー	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
合計	13017	13014	13507	13770	13799
Offshore	11186	10799	11010	9236	8979
Onshore	1793	2131	2492	4534	4818
その他短期受入	38	84	5	-	-

Department of Immigration and Citizenship Annual Report 参照

人道プログラムによる受入数は表の通りである。オンショアが増えるとオフショアが減るというシステムになっており、オンショア、オフショア合わせて毎年13,000人程度である。これについては、国内外から批判も寄せられている。また、IMA(Irregular Maritime Arrivals)と呼ばれる、いわゆるボートでやってくる人々が 2009 年から急増していることもオーストラリが頭を悩ませている問題である。彼らの受け入れについてどう議論していくか、賛否両論ある世論にどう対応するのかが今後のオーストラリアの課題となっている。

ただ、受入れに肯定的そして否定的な意見も含めて、オーストラリア社会全体として難民受入れについて関心を寄せ、議論しているところは、特に日本が学ぶべきところだろう。

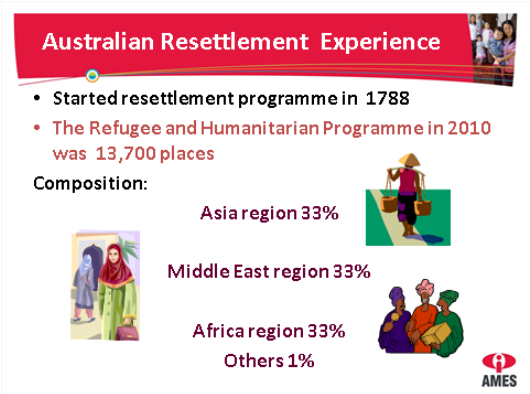
報告２　「オーストラリアの定住支援の経験」
Dr. メリカ・ヤシン・シーク・エルディン氏
(AMES 定住支援サービス・マネージャー)

はじめに

難民出身のオーストラリア人として皆様と経験を共有できてうれしい。私自身が難民なので、情熱と理解、勇気をもって、オーストラリアの難民定住支援がより人道的になり、国際的にも認知されるよう努力してきた。

2010 年末時点で、難民、庇護希望者、国内避難民、無国籍者を含めた 4200 万人以上の人々が UNHCR の保護対象者となっている。難民になりたいと思う人はいないが、政治的、人種的、社会的理由で誰でも難民になってしまう可能性がある。

オーストラリアなどではたくさんの難民を受け入れているが、その一方で、現在もソマリアなどでも難民の隣国への大規模流入が起こっており、多国間での責任分担が必要である。世界は小さな村のようになりつつあり、一つの国に影響を与えるものは他国にも必ず影響を与える。



日本がアジアで初めて第三国定住をパイロットとして導入したことを歓迎したい。他のアジア諸国もこれにならって責任分担に加わってほしい。

オーストラリアの難民受け入れ

オーストラリアでは様々な定住支援プログラムを実施している。すべてのプログラムは、移民・市民権省（Department of Immigration and Citizenship, DIAC）から資金が拠出されている。その中には、人道定住プログラム（Humanitarian Settlement Service Program, HSS）や、定住助成プログラム（Settlement Grants Program, SGP）、成人移民英語プログラム（Adult Migrant English Program, AMEP）による英語研修、オーストラリア全土での無料翻訳・通訳サービス（Translating and Interpreting Services, TIS、新規到着者へのカード配布による情報提供）などがある。さらに最近は、例えば世帯で一つ以上の問題を抱えている場合など、複雑なケースへの支援体制もある。また、コミュニティ内での収容プログラムがあり、子どもの庇護希望者については、審査の結果が出るまでは収容所に収容されずにコミュニティ内に住むことができる。

定住の成功要因

定住の成功には様々な要因がある。まず、**「資金」**に関しては、連邦政府の責任で、政府主導となっている。第二は**「適切なプランニング」**で、これは人員が鍵となり、特に難民の背景について理解のあるスタッフによる支援が重要となる。第三は**「コミュニケーション」**で、難民に対して適切なサービスを提供するためには、連邦政府レベルから、州政府、地方自治体、NGO、サービス提供者、受け入れコミュニティ、難民自身の各レベル間のコミュニケーションが不可欠である。さらに、プログラムの実施にあたっては常にモニタリングが必要であるし、最後には**「評価」**が不可欠である。オーストラリアでは、3 年ごとに評価がなされ、何がうまく機能していて何が問題なのかを見極め、解決法を模索することが行われている。

また、効果的な定住支援を実現するためには、

難民自身のキャパシティ・ビルディング、自信の構築、経済的にも社会的にもコミュニティに参画できることが必要である。そしてそのためには難民コミュニティに対するコンサルテーションが不可欠である。私自身は Refugee Council of Australia (RCOA）の理事であるが、政府に対しては、「コミュニティに立ち戻り、コミュニティとの対話を通して、何が優先かをまず聞き、サービス提供者や政府に対してどのようなことを求めるか情報収集することが重要」と常にアドバイスしている。

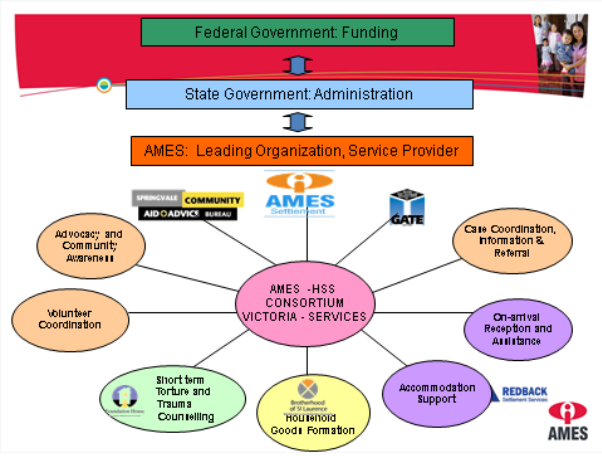
AMES の役割について

難民の定住のプロセスは時間がかかるのでサービス提供者が重要である。オーストラリアでは、政府が入札によりサービス提供者を選ぶ仕組みを採用しており、入札する側は最善を尽くさないと選ばれない。AMES はビクトリア州の定住サービス（Humanitarian Settlement Service (HSS) Program）全体を統括する唯一の団体である。

具体的には、まずは、出発前のオリエンテーションを提供する。オーストラリアがどのような文化なのか、どのようなことを期待すべきなのかを教える。家や車をすぐに持てるなどと考える人もいるが、高い期待を抱いてしまうと定住が難しくなるので到着する前に適切なオリエンテーションを行い、期待値を調整することが重要になる。

また、導入・受け入れプログラムでは、住居や家財道具の提供、職業紹介、ケースコーディネーション、ボランティア・プログラムなどを実施している。AMES はもともと 1951 年に第二言語としての英語教育を開始したのをきっかけに活動が徐々に多様化し、現在は英語教育と就労支援をビクトリア州全体に提供している。「難民」と一言で言っても様々なニーズがあるため、定住、教育、雇用などのニーズを満たすべく多面的に活動を展開しており、特に難民の就業支援に力を入れている。ちなみに、昨年はそうしたサービスを約４万人に対して提供した。

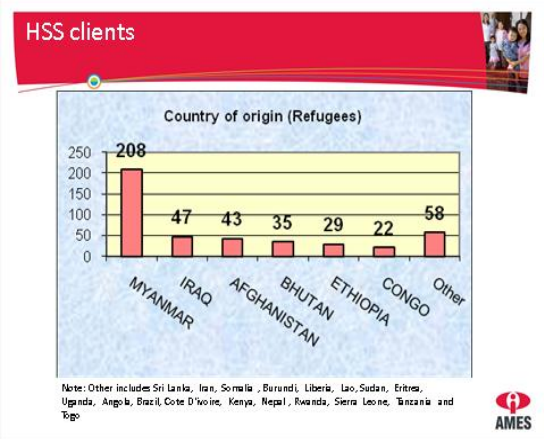
「責任分担」はサービス提供の側面でも重要である。連邦政府（財源）、州政府（運営）、AMES（サービス提供）という３つの階層でそれぞれ責任を分担し、連携を取り合っている。AMES の下には、住居やトラウマケアなど、様々な専門分野を持つ 12 の団体によるコンソーシアムを形成しており、それぞれの専門を生かして責任を分担しながら活動している。



ビクトリア州における難民受け入れについて

ビクトリア州には５つの地域があり、各地域の調整委員会およびコンソーシアムのメンバー団体が AMES に難民のニーズやサービスの状況について報告を上げる。そして、AMES からは州政府および連邦政府に報告する仕組みとなっている。

ビクトリア州では年間約 4000 人の難民､庇護希望者を受け入れており、オーストラリアで最多である。難民の家族のサイズは、1～8 人で、平均 3 人。世帯ベースで出身国別に見ると、多くがミャンマー（208 世帯）、イラク（47 世帯）、アフガニスタン（43 世帯）、ブータン（35 世帯）、エチオピア（29 世帯）、コンゴ（22 世帯）、その他の国となっている。出身国は毎年変動するので、それに応じたサービス提供が重要である。



AMES の定住支援サービス

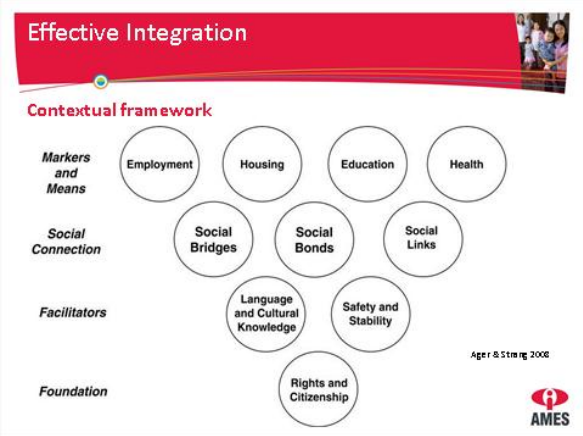
私の担当部門は定住サービスの提供を行っており、その中にコミュニティ・ガイドというプログラムがある。これは、オーストラリアにすでに定住している難民自身が新規に到着する難民に対してサポートを提供するものである。言語・文化的

に同じ背景を持つことを活かしながら、適切なサポートをするのはもちろん、ガイド自身の就業支援にもつながっている。難民の失業率は約６４％なので、就業支援の側面もあるということは重要なのである。コミュニティ・ガイド・プログラムを実施することで、新しい雇用を生むことにもつながっている。例えば、コミュニティ・ガイドからケースマネージャー、研修担当者、コミュニティ・リエゾン・オフィサーにキャリアアップする人もいるし、旅行ガイド、住居の相談員などの職業に就いて働いている人々もいる。

難民の中には農業や肉体労働のみではなく、様々な職業に就ける能力のある人がたくさんいる。今日までに、コミュニティ・ガイドとして訓練された人数は 35 か国出身の 800 人以上に上り、75 の言語にわたっている。AMES でも 60 人がスタッフとして働いていて、私の部門はすべて難民出身のスタッフである。それ以外に 250 人以上が NGO や政府で仕事を見つけている。難民受け入れに関する制度改善のための調査や提言活動も重要な仕事だと考えている。

効果的な統合に向けて

重要なのは、統合の主要な要因に注目することである。まず、法的な「権利」を得ることが土台となる。そして、「言語や文化に関する知識」を持つことで、「社会とのつながり」や「絆」が深まることになる。その際、ボランティアやメンターを通じて、様々なことを教えてもらえると「安心」する。社会に統合し、居心地良く感じてもらうのが定住では重要になる。さらに、意義のある「就労」を達成すると自分の価値や、社会における貢献を実感でき、コミュニティに所属するという意識を持てるようになる。また、住居、保健医療、教育へのアクセスも重要であるが、ここではインフラ整備が前提になる。例えば、教育について、小さな村の 10 席しかないような小さな学校に 10 人もの難民を送れば、衝突が起こってしまうだろう。そうした環境への配慮も必要である。



これらのファクターを実現するために必要なポイントは３つある。まずは、**「リーダーシップ」**で、難民コミュニティの側にも受け入れるコミュニティの側にもリーダーシップが求められている。次に、**「就労」**はどのような場合にも定住の成功に欠かせない。さらに、同じような文化的背景を持っている人々をバラバラにしてしまうのではなく、一緒にいさせてあげることが成功の秘訣だと言える。

最後に、**「社会全体のあらゆるレベルにおける難民に対する理解」**を深めて、意識を啓発していくことが重要である。オーストラリアでは、学校教育の中に難民に関する教育を取り入れており、その一例を紹介して、本日の講演を終了したい。オーストラリア人の少女が、自分で学び考えたことを基に難民問題に関して発表するビデオである。

「難民の受け入れについて」

―オーストラリア人少女からのメッセージ―　（ビデオ上映）

難民は私たちと違うと思うかもしれませんが、そうではありません。私たちと同じ人間なのです。ビジネスをする人、スポーツをする人、先生、学生、お医者さん、ゴミ収集員、みんな私たちと同じ人間なのです。「難民はどこへ行くか選べるでしょ」と思うかもしれません。でも、自分の家から、国から逃れてきて、多くの場合住むところさえないのです。だから、どこへ行くか選ぶことはできません。

今日、世界には 2000 万人以上の難民がいます。オーストラリアの人口と同じです。オーストラリアでは毎年、14,000 人の難民を受け入れています。世界にいる難民の数を考えたらそんなに大きな数ではありません。こういった人たちに対して私たちは「辛抱して待ちなさい」と言います。でも、ほとんどの難民が家へ、国へ帰りたいと思っているのに安全ではないから帰れないのです。安全になるよう助けてあげなくてはなりません。難民が逃れることができる国は往々にして貧しい国です。そういう国へ戦争を逃れて何十万人の難民がやってきます。戦争があると、人々は家にすべてを残して、生きるために家族を連れて逃げます。

将来新しい種類の難民が登場します。気候変動難民です。例えば、海面上昇のせいで多くの太平洋の島々の住民、例えばフナフティの住民が新しい場所へ再定住しなくてはなりません。そういう人たちにも、辛抱して待ちなさいと言いますか？気候変動のせいでオーストラリアの郊外の浜辺の住民も避難しなくてはならなくなるかもしれません。ということは、私たちボンダイ・ビーチの住民も気候変動難民になるかもしれないのです。そうしたら私たちも待つように言われるのでしょうか。

難民を受け入れるのなら、できるだけ彼らの住むところを安全にして、私たちの国に歓迎してあげるべきです。私たちと同じように、大人は仕事を持って、子どもたちは学校に行けるように、私たちはみな、同じ人間として普通の生活を送る権利を持っているのです。ときどき、難民は政府によって牢屋に入れられてしまいます。「本当は難民じゃないから」「自分の順番を待っていないから」という理由です。多くの難民が、政府が決定をするまで、家も仕事もなく、その子供は教育も受けられないままです。政府がそんなことを言うなんて、難民を私たちと同じ人間だと見ていないということだと思います。私たちは隣人のためになりたいのです。彼らは隣りの浜に住んでいた人々かも知れない。オーストラリア周辺の島から来たかもしれない。何年も戦争が続いている国から来た人かもしれない。みんな隣人です。自分自身に問いかけてみましょう。難民を歓迎してあげるべきですか？牢屋に入れるべきですか？私たちだっていつか難民と呼ばれる立場になるかもしれないのです。

報告３　　「カレン民族出身の難民としての経験から」
セイン・ナントゥ・クヌー氏
（AMES コミュニティ・リエゾン・オフィサー）

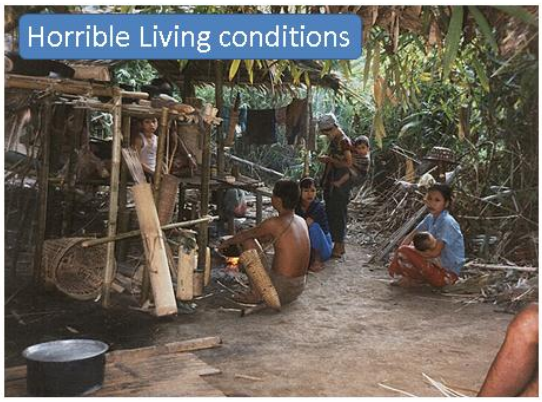
難民としての経験について

私は現在オーストラリアに住む、ミャンマー出身のカレン民族で、今日は難民としての経験を共有したくて参加した。

難民は、安全でない暮らしを送り、家族も友達もなく孤独な人たち。宗教的、政治的な理由や差別により人権が否定されている。チャンスや自由、選択肢もない。自国に帰れば迫害される。誰も好き好んで難民になったわけではない。家を離れたい人がいるわけはない。誰でも、お金があろうとなかろうと、母国を離れたくはない。

私は自分が難民になるとは全く想像もしなかった。自分の村にいたころは、仕事もして勉強もして、素敵な将来、人生の成功を思い描いていた。しかし、いろんな状況、理由から今、こうして「元難民」としてこの場にいる。

難民キャンプでの生活は非常に不衛生で不健康だった。将来が見えず、自分のアイデンティティも否定され、教育も雇用の機会もなく、自信も喪失していた。籠の中の鳥のようであった。どこかに行きたくてもそのチャンスが与えられなかった。住んでいるところもひどかったし、食事、水、衣服、薬すべてが不足していた。たくさんの難民が将来を憂慮し、心的外傷やうつ症状に苦しんでいた。



そんな中、私の家族は UNHCR に難民認定を受けて、第三国での受け入れに申請する機会を得た。オーストラリアを選んだのは、安全、平和な生活がほしかったからである。オーストラリアという新天地に来られたが、到着時は持ち物もほとんどなかった。最初に英語を勉強した。510 時間、無料で移民･難民向けの英語の授業を受けた。また、オーストラリアの社会、文化、習慣についても勉強した。同じような経験を持つ人々と出会い、友人もたくさんできた。

その後、手に職をつけようと職業訓練に通った。そして、受け入れてくれたコミュニティでたくさんの支援を受けた。雇用のチャンスはとても重要だが、言語の障壁はとても大きかった。オーストラリアでの就労経験もスキルもなく、オーストラリアの雇用文化に疎い状況からスタートしなければならなかった。

AMES の就労支援について

AMES には、就労支援の部署がある。就労のプロセスには、３つの段階がある。第一に、その人のスキルを評価し、適職を探す。第二に、職業訓練を通して、新しい職に就くために必要なスキルを習得させる。第三に、求人情報を提供し、コンサルタントが雇用主との調整を行う。雇用を見つけた後も、難民が新しい職場で満足して働き、溶け込めているかどうかの確認やサポートを継続する。

難民はみな農業従事者だと思われがちであるが、レベルは様々で、教育を受けている人も受けていない人もまちまちである。

ラブ・ア・ダック事業の成功

ラブ・ア・ダックという会社がカモ肉の加工事業をメルボルン郊外で展開している。その会社の雇用主から、就労を希望する難民はいないかと AMES にコンタクトがあったと聞き、チャンスを逃したくなくて、すぐに動いた。カレン・コミュニティのリーダーに連絡をし、コミュニティで話し合ってもらった結果、カレン・コミュニティでその仕事をしたいということで改めて AMES に返事をした。その後、会社側がオリエンテーションを開き、病院や学校など働く町の条件、サービスの状況について教えてくれた。まずは、5 人のカレン難民をこの会社で雇用してもらったが、6 か月後には 70 人のカレン族を雇用するまでに増えた。会社側に、カレンの人々は非常に勤勉で働く意欲が強いこと、言語の問題はあるが身振り手振りも含めてコミュニケーションが可能であることを理解してもらえたのだ。

その後、その会社はカレン・コミュニティと話し合って、さらにカモのひよこを育てる子会社を設立した。子会社の名前はあるカレン・リーダーの名前をとって「トメパ」とした。この名前は私たちの誇りであり、この事業の成功がカレン・コミュニティにとっても大きな自信につながった。

コミュニティ・ガイドの取り組み

新規到着した難民をウェルカム・ガイドは空港で温かく歓迎する。カレン族難民ならカレン族がカレン語で、アフリカの国であればその国出身のガイドが出向いてその国の言葉で歓迎し、滞在先まで案内して家財道具の使い方なども説明する。難民にもいろいろな人がいて、都市部出身者もいれば、農村部出身の人もいる。電気も使ったことがなく、電化製品の使い方が分からない人もいる。コミュニティ・ガイドは、新規到着した難民を CenterLink（職業紹介所）や医療機関、保険サービスに紹介・登録したり、スーパーでの買い物の

仕方を教えたりして、新しい生活を快適に始めてもらうサポートを難民の母語で行う。

難民やコミュニティの側でもし問題があれば、コミュニティ・ガイドに伝えることになっている。コミュニティ・ガイドからAMESに報告し、AMESの担当者が対応して問題の解決を図る。このようにすることで到着後、生活が軌道に乗るまで、スムーズにいくようにしている。

コミュニティ・ガイドは永遠にコミュニティ・ガイドを続けるわけではなく、その先に様々なキャリアパスが開けている。このようにガイド自身の就労支援にもなっている。実際に、色々な政府機関でコミュニティ・ガイド出身者が働いている。

私は、日本の政府、コミュニティの皆さんは、第三国定住のカレン難民の受け入れのため大変頑張っていると確信している。カレンの同胞たちのために日本が腕を広げて受け入れをしてくれたことに感謝を申し上げたい。そして、これからも、どうか、彼らに安全な居場所を与えてほしい。

第三部：パネル・ディスカッション

［パネリスト］　Dr. メリカ・ヤシン・シーク・エルディン氏
セイン・ナントゥ・クヌー氏
阿部　康次氏（外務省総合外交政策局人権人道課長）
滝澤　三郎氏（東洋英和女学院大学大学院国際協力研究科長/教授）

［モデレーター］石井　宏明氏（NPO 法人　難民支援協会常任理事）

（石井）まず、パネリストのうち、まだ発表をして頂いていない滝澤さんからお話し頂きたい。これまでのスピーカーから政策全体の話はすでにあったので、滝澤さんからは、ご自身がご尽力してこられた「地域での受け入れ」として、特に、ご出身地でもある松本市での取り組みについてご紹介頂きたい。

（滝澤）過去 4 年近く、長野県の松本地方において難民の受け入れ運動を行ってきており、その経緯や、そこで見えてきた今度のあり方について思うところをお話ししたい。

松本地方の運動の母体は､「信州発国際貢献の会」であり､2008 年 6 月の長野県安曇野市での難民講演会を機に発足した。松本市長の菅谷昭氏は、当時から「松本を人道都市にしたい」と考えておられ、その中で難民の受け入れについても考えていきたいと言ってもらった｡そのアイデアを受けて、「人道都市松本：難民受け入れによる地域活性化プロジェクト」を開始した｡「松本を日本のジュネーブにしたい」という大きな野望を持っている。松本は外国人が多く、外国人労働者も数千人いるが、難民はゼロで、まったく経験も受け入れ基盤もない。あえてそこを選んだ理由は、私が 2007 年に UNHCR 駐日代表をしていたときにあった「難民受入れはいいことだが、ここに来てもらっては困る」という「総論賛成、各論反対」への挑戦として始まった。そうはいっても、受け入れ体制がなければできないので、まずは難民問題に関しての啓発活動として、難民映画祭やチャリティ・コンサート、シンポジウムなどの活動から始めた。

そうして 3 年が経過するうち、市の行政も変化してきた。2011 年 5 月発表の松本市多文化共生推進プランに「難民の受け入れと将来の共生について検討する」という文言が入った。おそらく地方自治体で難民について明示したのは初めてではないか。さらなる発展として、先月、2011 年 10 月 14 日に松本地域難民定住支援連絡協議会が結成された。信州発国際貢献の会を中心に、松本市、農業経営者協会、外国籍の子供に日本語教育を行う NGO, 松本大学国際交流センターなどが参加している。松本での定住を希望する難民を松本に招待する活動をしている。地方でこのような活動をすることで、松本モデルを成功させ、他の都道府県、自治体でもこのような動きが盛り上がることを期待している。定住想定地域は、市の中心から２～３キロで、ＪＲの駅があり、2 家族 4 名程度

の雇用を提供できる農場、住宅、学校、病院などが徒歩圏内にある。今後は、政府との情報交換、難民との対話、農業以外の雇用先の開拓に努力していきたい。

現在の日本の第三国定住プログラムはまだ弱い。国際的にはアジア初として喝采を受けたが、国内的には受け入れ基盤が脆弱である。受け入れた人々が日本で自立していくためのプロセスがまだ弱く、受け入れられた難民の「人間の安全保障」が確保できない状況である。試行錯誤している現状では、政府中心で東京ベース、しかも支援期間が 6 か月だけとなっている。事実上、支援を政府または難民事業本部（RHQ）のみが担ってきたので他の NGO が育っておらず他の受け皿がない。仮に他の NGO が事業実施に応札しようとしても事実上難しいような状況になっている。

来日した難民は最初の支援を受ける新宿で 6 か月を過ごした後、受け入れ各地に移動することが想定されるが、引っ越しは大変なエネルギーを要するし、せっかく構築した地域との絆が切れてしまう。多くの欧米諸国のように、最初から受け入れ地域で定住支援をすることも考えるべきである。日本のように首都圏で集中研修することは例外に属する。多くの国では、難民キャンプを出る前からどこの地域に行くかわかっていて、そこには自治体・NGO も関与していて、難民自身の人生設計もできる。

半年間の日本語教育では自立が困難であることはこれまでの経験からわかっているので、政府の資金も限られているだろうが、地域での様々なリソースを活用した枠組みを作る必要があると思う。第三国定住の成功のためにも、今の段階で定住支援の仕組みを考え直す必要がある。そのためには、政府側がよりオープンになり市民社会と一緒にやっていってほしい。同時に、市民社会の側もイニシャティブをとる必要がある。松本はその一例を示している。

再定住の今後のあり方への提言として、第一に、政府と企業を含めた市民団体の連携の場を早急に作る必要がある。オーストラリアの例でもあったように、政府だけ、自治体だけ、NGO だけのいずれでもできない。また、NGO も小さいものの乱立ではなく大同団結がいる。まず対話の場を作る必要がある。第二に、これをふまえて、政府・自治体・市民団体の三者体制（PPP: public-private partnership）を作る必要がある。具体的には、2008 年の閣議了解の見直し、政府が大きな政策と予算を決定した上で実施は自治体および市民団体へ委ねること、民間の資源を持ち寄ること、難民自身を会話の中心に置くことが必要だと提案したい。

（石井）Melika さん、Nanthu さんのお二方とも松本を訪れ、市民団体、市役所の方々とも会われた。その感想も含め、地域で難民を受け入れる際の重要なポイント、アドバイスなどをお話し頂きたい。

（Melika）私は松本を訪問して大変な感銘を受けた。オーストラリアではトップ・ダウンで始めたが、重要なのは、自治体がこのプロセスに入ることである。また、難民を支えるインフラや環境についての調査が必要である。

雇用は成功への鍵である。言語については、よく雇用の障害になると言われるが、言葉のやり取りが比較的少なくてすむ職業もある。オーストラリアでも言語の問題はあるが、その特定の仕事で不可欠な用語にフォーカスして訓練する。また、就職後も継続的に言語の訓練を受けることが重要である。例えば、土曜日の午前か午後など、仕事のない時間帯に行えばいい。働いている人も受けられる時間帯に提供する必要がある。

また、雇用の場では、人権侵害、難民に対する

搾取が発生しないようにすることも非常に重要で、そのための交渉スキルは定住支援プログラムの中で提供しないといけない。

難民の定住のプロセスは競争ではなく、いかにうまく協力して仕事をしていくか、難民自身にとって最高の利益をもたらすことができるかが重要である。政府が資金を提供し、市民団体が受入れコミュニティを巻き込みながらプログラムを練っていくことが重要。難民出身者である自分の経験からしても、難民の人々がまったく新しい社会や文化に入っていく際に適切な行動をとるのは難しい場合があるが、その社会でのルールを理解して尊重することにより、職場での問題も回避できるようになるだろう。

（石井）Nanthu さんがオーストラリアに第三国定住で行った最初のカレン難民だと聞いている。つまり、先輩がまったくいない状態で新しい土地での生活を始められたわけで、そういう意味では、今回の日本の第三国定住で来たカレン難民の人々よりもさらに厳しい状態だったのではないかと思う。ご自身が最初にオーストラリアで生活を始めた時に、特に困ったこと、また、地域にどういったものがあったから今のようにまでなることができたのかについて、いくつかの例をお聞きしたい。

（Nanthu）私の家族は初めてのカレン難民としてオーストラリアに到着したので、同じバックグラウンドを持つコミュニティ・ガイドは当時はいなかったし、定住サービスもあまり充実していなかった。しかし、オーストラリアのコミュニティは温かく私たちを受け入れてくれ、たくさんの友達もできた。食べ物や文化を通じての交流をし、私たちの行事に招待したりした。アフリカやイラン出身の人々とも親しくなった。特に、子どもたち同志はすぐに仲良くなるので、お互いの家に遊びに誘うなど、子どもの交流を通じて親たち同志も親しくなれたのがとてもよかった。

（石井）Nanthu さんは、はじめはとてもシャイで人前で話すことなど到底できない方だったのが、Melika さんの導きのもとで色々なキャパシティを得られてここまでになられたと伺っている。その過程も大変勉強になるので、ぜひ別の機会で共有して頂きたい。

最後に、阿部さんだが、まず、このような場に出てお話し頂けたことに大変感謝している。まず、滝澤さんのお話に対する感想、そして、特に 3 年間のパイロットの中間に差し掛かっていることもあり、地域での受け入れに関する今後の取り組みの可能性についてお聞きしたい。

（阿部）第三国定住難民の問題についての国内での理解・認識が高いわけではないと感じている中で、滝澤先生をはじめとした信州発国際貢献の会の活動は大変貴重で、ありがたいというのが、私の率直な考えである。滝澤先生のおっしゃった、政府・地方自治体・民間の団体が力を合わせて取り組む必要があるという点では私もまったく同じ認識である。

具体的な事業の実施が現在難民事業本部となっているのは公募での結果である。来年度、第三陣についても現在企画競争でやっているので、一定の条件をクリアできる主体に手を挙げて頂ければ他のところに事業の実施を委託することも当然ありうる。ただ、そうなると、民間の団体であっても政府の事業の委託であるので、政府の一定の考え方を踏まえての実施をして頂くことにはなる。そういう立場に立つのかどうかは選んでいただく必要がある。ただ、事業を受託するか否かのみでなく、民間との連携においては、民間の立場でできることは何かを考えた上でサポートして頂くの

も必要なことと考える。日本は未曽有の財政赤字を抱え、震災もあり、お金もリソースもない中で、第三国定住難民の問題について予算がそれほど付くわけではない。このような状況の中で、国民的なコンセンサスがないとお金の面も含めた支援が十分にならないと思うので、広い範囲でこの問題についての認識が深まり、サポートが広がっていくのが望ましい形だと思う。

（石井）会場からの質問に移りたい。「日本政府に対して、どうしてパイロットでメラ・キャンプを選んだのかを伺いたい。」

（阿部）アジアにおける難民問題は大きいし、人数的にも多い。その中でもミャンマーの難民が非常に多いことが背景にある。ただ、そこだけが対象ということで限定する必然性はない。アジアの中の日本ということもあり、初めにアジア諸国がひとつの選択肢であったというだけである。3 年間のパイロットなので、今後この問題について認識が深まり、もっと本格的に、そしてミャンマー難民に限らず受け入れていこうということになれば、将来的にはもうちょっと色々な選択肢が出てくる可能性もあると思う。

（石井）Melika さん、Nanthu さんに、「なぜオーストラリアを選んだのか」という質問が来ている。

（Melika）私の場合は非常にラッキーで、カナダかオーストラリアか、どちらかを選ぶことができた。そして、私なりにちょっと勉強して、カナダは寒いだろうなと思い、また、カンガルーが見たかったのでオーストラリアにした。

（Nanthu）私の家族の友達がワシントン DC に住んでいて、オーストラリアには友達はいなかったが、それでもオーストラリアを選んだのは、アジアに近いからということがあった。当時、もし日本が第三国定住プログラムを始めていたら、オーストラリアではなく日本を選んでいたと思う。

（石井）引き続き、「第三国定住で難民がオーストラリアに行った場合、就労は保障されているのか。誰がそれを保障するのか。」

（Nanthu）私の経験から言えば、働く意思のある難民の９９％が AMES のサポートがあれば仕事を見つけられると思う。

（Melika）雇用というのはみんなにとっての問題であり、関心事である。オーストラリア（移民の）第 3 世代であっても難民であっても雇用を見つけるのは難しい。ただ、難民の中には、最初は低い仕事から始めても、そこから徐々に上っていけばいいという心構えでいる人も多い。私は、修士号も持っていたが、清掃員もした。そして、少しずつ勉強して博士号を取得した。高い志を持っていた。成せばなる、意志があれば道が開けるので、例えば「医師になりたい」という夢を持ってやるならそれでもいいと思う。ただ、それには現実的に物事をとらえて一歩ずつ進んでいくことが必要。

（石井）Melika さんに聞きたい。「（AMES のような NGO が）政府の難民支援プログラムのサービス提供者として選ばれるのはどのくらい難しいのか。競争率は高いのか。」

（Melika）非常に激しい競争がある。申請に対して一年ぐらいの準備が必要である。どのように差別化ができるか、どのような追加的サービスができるかを考える。難民への関わりは定住サービスだけではない。私たちが選ばれたのは「難民自身が関わる」ということを始めたことが決定的だった。まず、私たちはコミュニティ・ガイド・プログラムの開始に金銭的な投資もした。そして、政府に対してこれが最善のイニシャティブであることを証明した。だからこそ、新しい契約を勝ち取ることができた。

このコミュニティ・ガイド・プログラムは海外でも取り入れられている。数か月前にニュージー

ランドからも人が来てコミュニティ・ガイドに関する研修を行い、ニュージーランドでもコミュニティ・ガイド・プログラムが導入されつつある。このコミュニティ・ガイド・プログラムは難民の雇用支援の一端をなすものとして、UNHCR のジュネーブ本部からも非常に大きな賛同を得た。メルボルンに国連難民高等弁務官が来た際に、難民自身が難民の定住支援の様々な場面に関わっているということを大変すばらしいと評価してもらった。

（石井）最後にコメントがあればどうぞ。

（滝澤）今日このようにたくさんの皆さんにお集まりいただいたのは素晴らしいこと。ぜひ、このような場をきっかけに「PPP」を発展させられればいい。阿部さんにもよろしくお願いしたい。

（石井）オーストラリアの方を今回お呼びしたということで、学びがたくさんある一方で、「アメリカ、カナダ、オーストラリアは移民国家であり日本にはあまり参考にならないのでは」という意見もよく聞く。

私自身、Melika さんとはこの３、４年ずっとジュネーブの会議でご一緒し交流しているが、実は難民支援をしている現場の悩みはアメリカでもオーストラリアでも極めて共通で、まったく同じような悩みに直面し、対処しようとしている。学びはどこにでもある。また、ベスト・プラクティスに近いものよりは失敗ケースからの方が学べることもいっぱいある。皆さんには、日本における成功や失敗を客観的にあぶりだして頂ければ大変ありがたい。また、我々も批判の対象になりたいし、今後とも興味を持ち続けて頂き、この議論をもっともっと深めていきたいと思う。今日は、フロアーには、松本から、また他の東京以外の地域からのお客様にもいらしていただいた。難民の人たちも来てくださっている。このシンポジウムに参加してくださった皆様に御礼申し上げる。

【笹川平和財団主催シンポジウム概要】

「第三国定住：日本の難民受け入れを考える」

―オーストラリアの知見を参考に―

【日　時】　2011 年 11 月 4 日(金)　14:30-17:00

【会　場】　日本財団ビル２階 大会議室

【プログラム】

14:30～15:15　第一部：オープニング・セッション

開会挨拶　茶野　順子（笹川平和財団常務理事）

来賓挨拶　ダニエル・アルカル氏（UNHCR 駐日事務所首席法務官）

基調報告　ブライアン・バーバー氏
（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）

基調報告　阿部　康次氏（外務省総合外交政策局人権人道課長）

15:15～16:15　第二部：オーストラリアにおける国や地域レベルの受け入れ

報告１　　森谷　康文氏（北海道教育大学准教授）

報告２　　Dr. メリカ・ヤシン・シーク・エルディン氏
(AMES 定住支援サービス・マネージャー)

報告３　　セイン・ナントゥ・クヌー氏（AMES コミュニティ・リエゾン・オフィサー）

16:15～16:25　休憩・質問紙回収

16:25～17:00　第三部：パネル・ディスカッション
［パネリスト］　Dr. メリカ・ヤシン・シーク・エルディン氏
セイン・ナントゥ・クヌー氏
阿部　康次氏（外務省総合外交政策局人権人道課長）
滝澤　三郎氏（東洋英和女学院大学大学院国際協力研究科長/教授）
［モデレーター］石井　宏明氏（NPO 法人　難民支援協会常任理事）

17:00　　閉会

登壇者プロフィール

【オーストラリアからの招聘者】

メリカ･ヤシン･シーク・エルディン博士
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
Dr Melika Yassin Sheikh-Eldin
Manager, Settlement Delivery Support Services, Partnerships and Community Engagement Unit, AMES

メリカ･ヤシン･シーク・エルディン博士は、ビクトリア州の AMES において、難民コミュニティと関係団体との継続的な対話とキャパシティビルディング・パートナーシップを通し、戦略的なコミュニティとの関係づくりを実践。また、国際的にも認知度の高い「コミュニティガイドネットワーク」プログラムを監督・指導。このプログラムは、文化的・言語的に多様な（CALD：Culturally and Linguistically Diverse）コミュニティのメンバーを、同じ文化的・言語的環境出身の難民への統合ガイドとして起用している。
こうした経験は、コミュニティメンバーとの公式協議を経て新しい政策の枠組みを提案する機会を与えている。また、そこで得た経験は AMES の定住サービスモデルに取り入れられ、他のマネージャーとの連携により AMES のより広い教育や就労プログラムにも反映されている。
2007 年から 2011 年まで AMES を代表しジュネーブでの UNHCR 会議で発表し、2008 年のスーダンでの UNHCR ミッション、2011 年のヨルダンでの UNHCR「難民女性との対話」に参加した。

Dr Melika Yassin SheikH-Eldin is responsible for strategic community relations involving ongoing dialogue and capacity building partnerships with refugee communities and sector organizations for AMES in Victoria.
More importantly, Melika oversees and mentors the successful and internationally recognized Community Guides Network; a bespoke, best practice program using members of a CALD community as integration guides for newly arrived refugees from the same cultural and linguistic background.
This experience allows Melika to deliver new policy frameworks via formal consultation with community members and incorporate these learnings into the AMES Settlement Services model, while working with Managers through AMES to understand and incorporate the resulting implications for AMES wider education and employment programs.
Dr Melika Yassin Sheikh Eldin has represented AMES and presented at UNHCR Conferences in Geneva from 2007 to 2011 and was part of the 2008 UNHCR Mission to Sudan and the 2011 UNHCR Refugee Women's Dialogue in Jordan.

セイン・ナントゥ・クヌー氏
AMES 定住支援サービス・ユニット、コミュニティ連絡責任者

Mrs Sein Nanthu Kunoo
Community Liaison Officer at AMES Settlement Delivery Support Service Unit, AMES

セイン・ナントゥ・クヌー氏は、AMES 定住支援サービス・ユニットにおいてコミュニティ連絡責任者を務める。メルボルンに新しく出来たコミュニティに対して、コミュニティ相談事業の運営を担っている。コミュニティに対して定住に関する情報を提供する一方で、コミュニティにおける課題や問題点を記録し、AMES 定住部内に報告することでサービス提供改善を行っている。オーストラリア・カレン族機構(A.K.O.)の中で卓越した人物であり、A.K.O カレン女性協会の議長に就いている。業務外の時間においても、カレン族のコミュニティ支援に注力しており、本人が所属するコミュニティの中で社会企業の起業計画および実施の中で重要な役割を果たしてきた。成功したプロジェクトの例として、ウェリビー・メルボルン（Werribee-Melbourne）の野菜農園プロジェクトや、ビクトリアの郊外にあるニルでの Luv-a-Duck Food Processing プロジェクトなどが挙げられる。これらのプロジェクトを通して、カレン族のコミュニティのメンバーが収入やスキルを手に入れることができ、多文化社会であるオーストラリアへの統合への手助けとなってきた。

Mrs Sein Nanthu Kunoo is a Community Liaison Officer at AMES Settlement Delivery Support Service Unit.She is responsible for organising community consultations for new and emerging communities in Melbourne, thus offering them the opportunity to get relevant Settlement information, record issues and challenges facing these communities and reporting them to AMES Settlement for service delivery improvement.
Nanthu is a prominent figure in the Australian Karen Organisation (A.K.O.) and chairperson of the AKO Karen Women Association in Australia. She is devoting her free time in helping the Karen community and she plays a key role in planning and implementing social enterprises for her community.
Some of the very successful projects include Vegetable Farming Project in Werribee-Melbourne and the Luv-a-Duck Food Processing Project in Nhill (rural Victoria). These projects enabled Karen community members to gain income and skills that assisted them to integrate successfully within the multicultural Australian society.

【AMES について】

AMES は、オーストラリアへの移民に対して英語教育を提供することを目的として 1951 年に設立。団体として独立する以前には、成人教育機関としてビクトリア州政府の教育・雇用・訓練省のサービス提供を請け負ってきた。現在は、広く移民・難民に対して政府の各省庁との協働の下、語学や定住、就労面での支援を提供しており、これまでに 50 万人以上の移民や難民に対して支援を行った実績がある。特に、AMES の定住部門は、ビクトリア州における総合人道定住計画（ＩＨＳＳ、移住・市民権省出資のプログラムで、オーストラリア到着後の難民等に対して最初の 6 ヶ月の定住支援を実施するもの）のサービス提供を担ってきた。現在も、ビクトリア州における人道定住サービス（HSS）をリードする団体として、プログラムの全面的な運営の責任を担うと同時に、個別に、到着直後の難民とその支援者に対するケース・マネジメント・サービス、住居サービス、地域でのコーディネーション、ボランティア・プログラムの提供を州政府に代わって行っている。

詳細については、AMES のウェブサイト（http://www.ames.net.au/）をご参照いただきたい。

【シンポジウム登壇者】

ダニエル・アルカル　Daniel Alkhal

UNHCR 駐日事務所首席法務官

駐日事務所着任以前は、レバノン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、トルコの UNHCR 事務所に勤務してきた。前職は家族向け心理セラピスト。CUNY より法務博士(Juris Doctor) 取得。

The Senior Legal Officer of UNHCR Representation in Japan. Prior to his current post, he had worked for UNHCR in Lebanon, Bosnia and Herzegovina, UNHCR Turkey. His former career was in family and couples therapy. He holds a Juris Doctor degree from CUNY.

ブライアン・バーバー　Brian Barbour

アジア太平洋難民権利ネットワーク東アジア分科会代表

ブルックリン・ロースクール卒、ニューヨーク州弁護士。ロースクールにて人権法および難民法・難民政策を中心に学ぶと同時に UNHCR にてリーガル・インターンとして活動。卒業後、香港にて難民にリーガル・エイドを提供する NGO である香港難民アドバイス・センター(HKRAC)のエグゼクティブ・ディレクターとして勤務。それ以前には、日本、ネパール、イタリアの教育機関、NGO、国連機関などでの教育分野における実務経験も有する。現在、難民支援協会の渉外部にて勤務。

Chair, East Asia Working Group, Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN)

Brian Barbour is admitted to the New York Bar as an attorney and counselor-at-law. He received his Juris Doctor degree from Brooklyn Law School where he focused on international human rights and refugee law and policy. Before coming to Japan Brian served as Executive Director of the Hong Kong Refugee Advice Centre, an NGO committed to providing pro bono legal aid to refugees and asylum-seekers. Brian has also worked with UNHCR in New York, and worked for many years on education related projects with schools, NGOs and UN Organizations in Japan, Nepal and Italy. Brian is currently serving with the External Relations Unit at the Japan Association for Refugees.

阿部　康次　Kouji Abe

外務省総合外交政策局人権人道課長

(Director, Human Rights and Humanitarian Affairs Division, Foreign Policy Bureau, Ministry of Foreign Affairs)

１９８７年　外務省入省

(Entered the Ministry of Foreign Affairs)

２００７年　外務省国際協力局国別２課長

(Director, Second Country Assistance Planning Division)

２００８年　在カナダ大使館公使参事官

(Minister-Counsellor, Embassy of Japan in Canada)

２０１１年　外務省総合外交政策局人権人道課長

（Director, Human Rights and Humanitarian Affairs Division）

森谷　康文　Yasufumi Monitani

北海道教育大学准教授、精神保健福祉士

シドニー大学大学院社会福祉・社会政策研究科修士課程修了。保健医療福祉、国際福祉、多文化ソーシャルワークを中心とした社会福祉学が専門である。現在北海道教育大学函館校に准教授として務める。

Associate Professor at Hokkaido University of Education, Psychiatric Social Worker

He received M.A. in Social Policy at the University of Sydney Social Work and Social Policy. He specializes in the Study of Social Work including healthcare, international welfare, multicultural social work. He currently

works as Associate Professor at Hokkaido University of Education Hakodate.

滝澤　三郎　 Saburo Takizawa

東洋英和女学院大学大学院国際協力研究科長、信州発国際貢献の会会長

カリフォルニア大学バークレー経営大学院終了後、1981 年国連ジュネーブ本部採用。UNIDO（国連工業開発機構）ウィーン本部財務部長などを経て UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）ジュネーブ本部財務局長として務めた。07 年から 08 年 8 月まで UNHCR 駐日代表。現在東洋英和女学院大学に教授として務める。

Dean, Department of International Cooperation of Graduate School of Toyo Eiwa University, Chairman of Shinshu International Contributions Association. After completing the Berkeley MBA at University of California, he entered UN Headquarters in Geneva in 1981. He worked as Financial Director of UNIDO Headquarters in Vienna and Financial General of UNHCR Headquarters in Geneva. He also worked as UNHCR Representative in Japan from 2007-2008.

石井宏明　Hiroaki Ishii

認定 NPO 法人難民支援協会　事務局長代行・常任理事

一般企業退職後、米国大学院で 1994 年修士号を取得。1995 年アムネスティ・インターナショナル日本勤務を皮切りに、ピースウィンズ・ジャパン（1997-2006）、難民支援協会（2006-現在）で NGO 職員として活動。国内外での難民支援、NPO 法人制度改革に尽力。東日本大震災被災地支援事業の統括責任者。他、慶應義塾大学、一橋大学大学院などで非常勤講師（NGO/NPO 論）。

Acting Secretary General & Executive Director of Japan Association for Refugees

Hiroaki Ishii gained his M.A. at a U.S. college after working at an enterprise. Building his experiences as a NGO staff in Amnesty International Japan (1995), Peace Winds Japan (1997 - 2006) Japan, and now Japan Association for Refugees (2006 - Present), he has been dedicated to supporting refugees and reforming the system of NPO in Japan. Also, he is supervising JAR’s program to respond to the Great East Japan Earthquake. Besides NGO work, he teaches Introduction to NGO/NPO as a part-time instructor at Keio University and the graduate school of Hitotsubashi University.

（報告順、敬称略）

I. オーストラリアの難民受け入れ政策や実践のポイント

オーストラリアにおける難民政策と第三国定住プログラム

I. 移民政策の概要

１．歴史

戦後の復興の必要性に応じた大量移民政策が導入され、かつてのアングロサクソン系を中心とした移民から、戦後、東欧、南欧系移民が多く移住した。その後、1970 年代の「多文化主義」政策の採用により、移民の選別における人種的基準が撤廃され、アジア系を中心に世界各国から移民が定住するようになった歴史を持つ[2]。

２．移民政策

オーストラリアの移民政策の原則

＝「外国からの移民を永住者として定住させる」[2]

単なる「出入国管理」といった限定的範囲ではなく、移民の社会的定住、市民権事務を含めた政策を行う方針を取っている。

つまりオーストラリアの移民政策が包含するものは、外国人に対する在留の許可・不許可といった法執行的な分野のみならず、移民の定住政策という社会政策的分野である[3]。

３．オーストラリアの移民・難民受入概要[4]

移民プログラム　…技術移民、家族移民

人道プログラム（**Humanitarian Program**）

1) **offshore（再定住）**：オーストラリア国外にいて人道的要請がある者
　①　難民プログラム(難民カテゴリー)
　②特別人道プログラム(特別人道カテゴリー; SHP)

←第３国定住

2) **onshore（国内保護）**：一時滞在ビザにより、又は不法に、既にオーストラリア国内におり、保護を求めている者 (庇護申請者)

---

[2]浅川晃広「オーストラリアの移民政策と不法入国者問題―『パシフィック・ソリューション』を中心に―」『外務省調査月報』2003/ No.1

[2] Ibid,3 頁引用

[3] Ibid.

[4]Refugee Council of Australia http://www.refugeecouncil.org.au/current/settlement.html（2010/09/28）

４．受け入れ実績

（１）人道プログラムによる受入数[3]

人道プログラムによる受入数—カテゴリー別 2004–05 to 2009–10						
カテゴリー	2004–05	2005–06	2006–07	2007–08	2008–09	2009–10
難民	5511	6022	6003	6004	6499	6003
特別人道（offshore)	6585	6736	5183	4795	4511	3233
国内保護（Onshore)	1065	1372	1793	2131	2492	4534
その他（Temporary Humanitarian Concern）	17	14	38	84	5	-
合計	**13 178**	**14 144**	**13 017**	**13 014**	**13 507**	**13 770**

（２）Offshore で受け入れられた者の出生国

2009–10 offshore ビザが付与された者の出生国トップ１０	
国名	付与されたビザ数
ミャンマー	1959
イラク	1688
ブータン	1144
アフガニスタン	951
コンゴ民主共和国（DRC）	584
エチオピア	392
ソマリア	317
スーダン（独立前）	298
リベリア	258
シエラレオネ	237

[3] オーストラリア移住・市民権省からの引用
http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/60refugee.htm#a

Ⅱ. 第三国定住プログラム

1. 出発前

The Australian Cultural Orientation (AUSCO) programme[4]

- オーストラリアの概要等を学ぶ
- 難民カテゴリーの者、特別人道カテゴリーの者が任意で参加

2. 到着後

人道定住サービス(Humanitarian Settlement Services; HSS)[5]

1）初期レベル（6 ヶ月）

① 概要

到着したすぐの難民に対する基本的なニーズに合わせた政府主導によるケースマネージメントを通した短期定住支援[6]

② サービス内容

- 到着の受け入れ（空港での向かえ入れ、緊急時のサポート）
- 住居サービス（住居探しの手伝い、基本的な所帯道具の提供）
- サービスを委託している団体、地域プログラムに関する情報提供、照会
- 国内保護プログラムのオリエンテーション
- 短期的なチューターリング、トラウマに対するカウンセリング

③ 実施機関

オーストラリアの政府の移住・市民権課（Department of Immigration and Citizenship；DIAC）と契約する民間企業、NGO、コミュニティ団体がサービスを提供、地域社会への定住をサポート

---

[4] Alison Gray, *Refugee Resettlement: A literature review*, Department of Labour, NZ, August 2008 p.88.

[5] Department of Immigration and Citizenship（http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/66hss.htm, 2011/09/28）、及び
アジア福祉教育財団、難民事業本部（2005）‘オーストラリアにおける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申請者等に対する支援状況調査報告’

[6]特別なニーズを必要とする弱者に対して、その後もサービスを受けることが可能

2）中・長期レベル（6 ヶ月～12 カ月）

ケースマネージメントモデルを通してサービス提供、また HSS のプログラム期間を超えてから定住支援をしていく。

ケースマネージメントモデル

① **財政支援**（Income Support）
- 対象：人道プログラム入国者、国民、移住者
- 実施団体：センターリンク（政府機関）
- 内容：失業手当、家族手当、若者手当、老人手当

② **語学教育**

成人英語移住プログラム（Adult English Migrant Program; AMEP）
- 対象：人道プログラム入国者、移住者
- 実施団体：DIAC と契約した団体
- 内容：25 歳以下の難民又人道プログラム入国者：910 時間、25 歳より上難民又は人道プログラム入国者：610 時間、その他の移民：510 時間

③ **就職支援**
- 対象：人道プログラム入国者、国民、移住者
- 実施団体：オーストラリア政府
- 内容：ジョブリサーチを通して紹介支援

④ **コミュニティにおける支援**
- 対象：人道プログラム入国者
- 実施団体：地域の市民団体、
- 内容：地域プログラム、若者のためのプログラム

⑤ **難民ヘルスサービス**
- 対象：人道プログラム入国者
- 実施団体：州政府の健康省
- 内容：健康の促進、健康に関する情報提供

⑥ **通訳・翻訳サービス**
- 対象：人道プログラム入国者
- 実施団体：DIAC
- 内容：週 7 日 24 時間体制、電話もしくはウェブサイトにて地域の言語の翻訳、通訳

[8] Department of Immigration and Citizenship 参照(http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/66hss.htm, 2011/09/28)

「第三国定住：日本の難民受け入れを考える」
―オーストラリアの知見を参考に―
シンポジウム報告書

発行：公益財団法人　笹川平和財団
〒107-8532　東京都港区赤坂 1-2-2　日本財団ビル４階
電話：03-6229-5400（代表）FAX：03-6229-5470
http://www.spf.org/
編集協力：会川真琴
発行日：2012 年３月

笹川平和財団