

第2報告 難民支援の現状と課題

石川 美絵子

Current Situation and Challenges of Refugee Assistance

Mieko ISHIKAWA

本日、大変貴重な機会をいただき、どうもありがとうございます。社会福祉法人日本国際社会事業団の石川といいます。私からは、コンフリクトの余波の一つとして起こる難民の支援の現状と課題ということで、日本に逃れた難民の話を中心にさせていただきます。

では、少し私が所属する日本国際社会事業団、ISSJについてお話をさせていただきます。ISSJは、英語名、International Social Service Japanといいまして、ソーシャルワーカーによる相談支援事業を行っています。1952年に活動を開始し、国際的な福祉ネットワーク、International Social Serviceの日本支部になっています。1959年に社会福祉法人として認可されました。主な取り組みとして、外国につながる子どもと家族の相談支援。その中で難民・移住者・無国籍の方の支援を行っています。また、始まりのときから養子縁組支援も続けています。ISSのミッションとして、クロスボーダー・ソーシャルワークというものを行っています。これは、言語・文化・国籍または法制度の壁を越えて移動する人々、特に子どもの福祉に関わる相談と支援を行うというものです。ISSのネットワークは、本部をジュネーブに置き、120以上の国・地域に支部または会員を配置し、お互いに情報共有をしたり、国境を越える

ケースワークを行っています。

ウクライナに避難民に関しては、本部からは例えば紛争下において養子縁組をしてはいけないというようなガイダンスが届いたり、直接支援といったしましては、ルーマニア、ブルガリア、モルドヴァ支部が行っております。ほかの支部はファンドレイジングを行い、現地に送るということをしています。例えばモルドヴァ支部ですけれども、難民センターを設置し、保護者のいない未成年への対応、母子のためのデイケアセンターの設置、カウンセリング、物資の提供などを行っています。

多様な相談



日本国際社会事業団 (ISSJ)

また日本に戻り、ISSJの難民支援ですが、1979年にボートピープルが日本に来たときに開始をしています。このときは里親委託をしており、難民の子どもを日本人の里親に委託するという事業を行いました。また、定住支援として、全国に相談員を100人ぐらい配置したと聞いています。このときに日本女子大学のみどり会の皆さま方に大変お世話になりました。相談員は24時間連絡体制で難民のケースワークを行い、その相談員へのスーパービジョンも行いました。現在は、いろいろな方々が相談に見えており、個別のケースワークと、コミュニティからいろいろ困りごとを聞いたりしています。また、ケースワークだけではなく、例えばロヒンギヤの難民の方々が地域に出て家庭にこもらないで交流できるように、地域のお祭りに参加してもらったり、図書館ツアーを行ったり、お料理の会を開いて地域の方と交流などをしています。

教室以外の活動ー 地域社会との接点を増やす



笑顔があふれた、「公民館祭り」出店の様子（2019年10月27日）



ワークショップとして図書館の見学へ

ムスリムの暮らしを知ってもらうため
ハラール料理教室も開催

日本国際社会事業団（ISSJ）

難民ソーシャルワーク

少し難民ソーシャルワークというものにお話をさせてください。難民については難民条約の中で定義があり、人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員であること。また、政治的意見などを理由に迫害を受ける恐れがあるために、自分の国を逃れた人と定義されています。ですので、日本の中で難民という言葉をよく使いますが、まずは理由が五つあり、ここに該当し、それから国境の外に逃げている人ということになります。日本で暮らす難民ですが、インドシナ難民、条約難民、そして第三国定住難民と呼ばれる方々がいらっしゃいます。また、難民審査のプロセスの中で、難民としては認定されなかったけれども人道的な配慮が要るというようなことで、人道配慮という形で認められる方々もいらっしゃいます。あるいは、シリアの留学生ですとか、今年に入りましてはウクライナからの避難民が来ており、9月20日現在で1,925人いらっしゃいます。そのほかにも就労などの在留資格で来ているので、日本の難民受け入れが難民としてというだけではなくて、さまざまな形で日本に在留しているということになっています¹⁾。例えば難民としては来日をしていないけれども、アフガニスタンの方々の中でも大使館の元職員、JICA関係の方もいらっしゃいますし、元留学生の方々もいらっしゃいます。ISSJでは、政府の支援が全くない日本への元留学生と家族に対しては、クラウドファンディングを行いまして、これは8月で終わりましたが、皆さまからご支持をいただいて支援のためのお金を集めることができました。

難民の定住プロセスです。戦争・迫害があつて強制移動があり、それから他国での受け入れ、そして定住から社会統合へ進んでいくと考えられています。移住者、難民に限らず移民と難民の方々から寄せられる相談を表に挙げてみました。例えば法制度、手続きが分からないということや、社

難民ではない来日の例

日本に退避したアフガニスタン人の主な内訳
(2022年8月23日現在)

総数800人余り	
うち約半数	うち約半数
日本大使館の元職員	日本の非政府組織(NGO)元スタッフ
独立行政法人・国際協力機構(JICA)の元職員	日本への元留学生
帯同した家族ら	帯同した家族ら

98人が
難民認定

出所) 中日新聞「アフガン難民、98人を政府が認定
政変から1年、人道配慮し多数許可」より筆者作成
2022年8月23日16時00分(8月23日16時00分更新)
<https://www.chunichi.co.jp/article/53178>

ソーシャルグッド クラウドファンディング
「アフガニスタン元留学生と家族の命を守りたい」
#アフガン #避難民支援
社会福祉法人 日本国際社会事業団



<https://camp-fire.jp/projects/view/591573#menu>

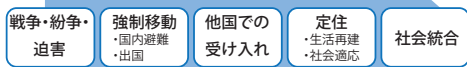
会適応の問題がある。そのほかに、医療にかかりたいけれども保険がない。妊娠・出産、予期せぬ妊娠ですとか、保険がないけれども出産が迫っているとか。また、家族関係の中では、結婚・離婚・DVの問題もあります。子ども・子育てに関しては、教育の問題、発達、療育の問題が最近ちょっと増えてきています。

ISSJ で ソーシャルワークを提供する場合、

(クライアントは) まず日本と異なる文化や規範、それから価値観を有する人々であると考えています。彼らは本国法ですとか入管法が適用されますので、日本人とは違う法律で規定されている。そして、移住者に特有の課題がある。ですので、このような方々を支援するうえでは個人だけでは駄目で、家族をシステムとして捉えて支援に当たります。その中でも特に子どもは適応が一番早いということがあり、家族とホスト社会をつないでいく。ですので、子どもの支援、また子どもの育ちをバックアップする母親の存在も移住者ソーシャルワークの中で非常に重要であると考えています。

ISSJ では難民と移民の方、両方支援していますが、やはり難民の特有な背景というものがあり、一つには強制移動があると思います。また、帰国が難しいということで、なかなか長期的な展望を持つことができません。ですので、そういった方々を支援するうえでは、すぐには帰れないかもしれないという方々の定住支援を心理的なケアと環境調整に焦点を当てて行います。強制移動というの

難民の定住プロセス



日本国際社会事業団 (ISSJ)

移住者からの相談の例

1	基本的ニーズの充足	住居、食料の確保など
2	法・制度・手続き	難民申請・在留資格に関する相談、無国籍者の国籍取得、家族呼び寄せなど
3	社会適応	メンタルヘルスなど
4	医療	無保険者の医療へのアクセス、コロナ関連
5	妊娠・出産	予期せぬ妊娠、無保険での出産、家族のいないシングルマザー
6	家族関係	結婚、離婚、DV
7	子ども・子育て	教育、発達、療育、生活困窮亡学業の維持、若者支援、外国ルーツケアリーパー
8	社会統合・定住支援	主に在留許可を得た難民(人道配慮を含む)の中長期的な生活基盤の構築支援
9	コミュニティ支援	エスニックコミュニティの支援、困りごと相談
10	ルーツ探し	養子縁組後の支援(家族探し、自分探し)

日本国際社会事業団 (ISSJ)

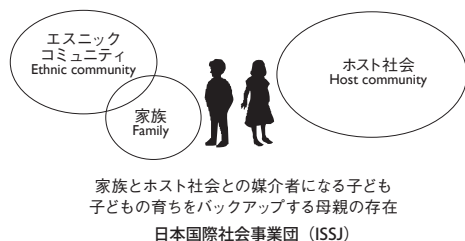
は難民だけに限らず、国境を出なくても避難民になる方、人身売買の被害者ですとか、開発や気候変動によっても生じています。これらの強制移動に共通する特徴としては、望まない移動であること、それから準備の時間が少ない、移住先を選べない、ということがあります。多くの場合、その過程で喪失を伴い、それがトラウマになっているということもあります。強制移動を三つのフェーズで分けると、移動前と移動中と移動後というのがあります。元の場所を出発するところでは、何かしらの出来事が起こっていて喪失がある。あるいはトラウマとなっている。そこから移動する過程ではずっとストレスにさらされていて緊張下にあります。無事に受け入れ国、受け入れの地域、あるいは第三国に逃れた場合にも適応の課題がありますので、やはりずっとストレスというのは続

いています。ただ、この過程については、その個人の資質ですとか性格、どのような支援があるか、そして、どういう環境に置かれているかで違うと言われています。ソーシャルワーク的な支援としては状況の中の人を理解するということが重要であると考えており、表出される部分の下にもっと大きな表出されない部分、見せたくない部分というのがあります。それは喪失であったり、孤独であったり、自分だけ逃れた後悔、あるいは不安、戻りたいけれども戻れない郷愁などがあります。

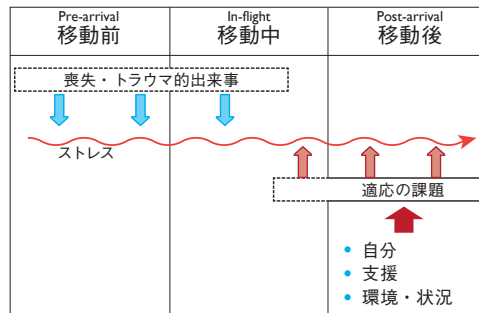
同時にネガティブなことだけではなくて希望もあり、コーピング能力もある。コミュニケーション能力、サバイバル能力もあります。ですので、ソーシャルワークとしてケースワークを行っていくうえでは、この表出されない部分があるということ意識しながら、表出されている部分のほう

移住者家族のソーシャルワーク

- ・日本と異なる文化・規範・価値・メンタリティを持つ
- ・異なるルールで規程されている（本国法、入管法）
- ・移住者に特有の課題がある
- ・個人だけでなく、家族をシステムとして捉える



移動のフェーズ

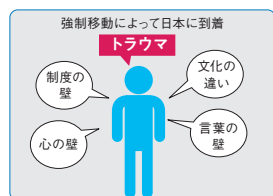


日本国際社会事業団 (ISSJ)

難民の背景を持つ人への支援

難民特有の背景

- ・強制移動
- ・帰国困難 (展望を持ってない)

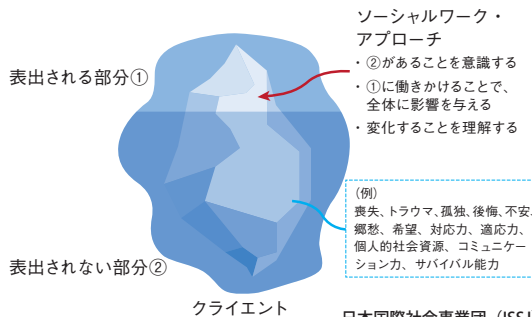


↓
長期的な定住支援を考える
(心理的ケアと環境調整)

日本国際社会事業団 (ISSJ)

支援の視点・考え方

- ・状況の中の人を理解する



日本国際社会事業団 (ISSJ)

に働き掛けていく。また、氷山は形が変わっていくものですので、こうした働き掛けによって変化が生じていく。そういうことを理解して支援することが重要であると考えています。

日本における難民支援の課題

では、日本における難民支援の課題について、少しお話をさせていただきます。今現在、日本の難民支援を誰が行っているかといえますと、やはりNPOなどの非営利団体が多いと思います。同じような活動をする宗教団体、任意団体、民間のボランティアの方もいらっしゃいます。今年に入ってウクライナの避難民が多く来てからは、特に国際交流協会が非常に活発に動いておりまして、その中の日本語教室にウクライナの方をお招きしたり、イベントをするというようなこともしております。ですので、こういった方々が難民の身近にいる人で、事実上のセーフティーネットとなっている。ただ、ソーシャルワーカーがいるかないかはちょっと分かりません。いる場合もありますし、いない場合もあります。それぞれの団体は、それぞれの目的に沿った支援を行い、その中で難民ですとか避難民の支援を行っています。

この中で特にウクライナ避難民が来たあとで、福祉職がどのようにサポートしているかということが実際見えない状況にあると考えています。日本の難民支援の課題をここに挙げましたが、何よりもやはり難民認定の数が少ない、人道配慮の数も少ないということがあり、申請者の権利擁護のところはどうしても支援、エネルギーを注がなければいけない、権利擁護の先に進みにくいという現状があると思っています。逆に言うと、定住支援というものがなかなか入ってこない。そして、先ほど申し上げましたとおり、難民の方が多様な形で在留していますので、日本の中に難民がどこにいるかというのがなかなか可視化されません。そして、この人たちの在留の形が多様であるがゆ

えに、利用できる制度が異なっているということがあります。また、日本の社会福祉制度は、外国人を区別しないということになっていますが、それはつまり日本人を想定して元々作られており、なおかつ移民政策がないということで、なかなか外国人への支援がきちんと定まった形で包括的に行われるということにはなっていないと思います。外国人を区別しないと言いつつ外国人の在留資格によって利用できる制度が大きく異なりますので、そのあたりの細分化が支援する側の福祉職にとっても非常に難しくなっている現状があります。また、可視化されないということで難民、移民のための合理的配慮がないのが現状ではないと思っています。外国人の側からも、やはり今の制度はすごく分かりにくい、難しい。そして、言語ですとか、文化ですとか、多様性の理解というところで当事者にとってハードルが非常に高くなっている。その制度になかなかかかることができず漏れてしまう人がいます。福祉教育の中で、外国人にフォーカスしている授業が最近増えているとは聞いていますが、やはりまだ十分にはカバーされていないかもしれないので、当事者理解が一層困難になっていると感じています。移民と難民が置かれている状況がまだきちんと日本の中では理解されず、包括的な福祉の支援が困難と言えるのではないかと思います。ウクライナ避難民が来て、これは日本社会に特に外国人受け入れ、難民受け入れについては大きなインパクトを与えました。

ウクライナ避難民の受け入れについては、まず国による支援があり、自治体の協力があり、市民社会が非常に前向きに協力をしようとしています。それによって、社会全体で経験知が向上し、異なる他者の理解についても意欲が向上していくのではないかと思います。なぜこのようなことが、ある意味、難民支援団体がずっと望んでいたこと、そして実現されなかったことが、突然生じたのかということですが、やはりウクライナの

人の置かれている状況、その構図が日本人にとってもとても分かりやすかったのではないかと思います。それは日本人が持つ記憶ともリンクするものですし、すごく共感を得やすかったのではないかと考えています。ウクライナ避難民が提示する課題として、この先、さらに分かりにくい人々をどうやって理解していくかということがあると思います。例えばシリアですとか、アフガニスタンですとか、その内戦の構図ですとか、なぜこれらの国がこのような状況になっているか、なかなか日本からは見えないと思いますが、ウクライナの避難民の受け入れを足掛かりに、さらに理解を深めるということではできないのではないかと考えています。また、ウクライナ避難民を積極的に受け入れている私たちですけれども、日本人から見て分かりやすい部分もありつつ、私たちから分かりにくい部分も実はあります。例えば東部ですとか、南部ですとか、その歴史の違い、経験の違いということもありますし、また、世代間によっても共産主義を経験している世代と、そうでない世代、ある意味、モザイク的な部分があります。ですので、ソーシャルワークとしてもし支援に当たるといことであれば、より深い理解が求められると思います。また、一時的な避難のつもりで来ている人々が難民になっていく。つまり、帰れないかもしれないというほうに意識を転換していく可能性もあります。その場合には、やはり1年とか半年の支援ではなくて、定住支援ということも視野に入れるべきだと思いますので、そこが変わっていくかもしれないと思っています。本来、難民支援もこのようにあるべきだと思うんですが、現状はなかなか地域の中では見えないし、自治体の協力もない。それをウクライナモデルに近づけていくにはどうすればいいのかということは課題として提示されていると思います。

それから福祉的支援は必要なのかと書きましたが、ウクライナ避難民が日本に来るということに

なり、これはソーシャルワーカーの出番だと（私は）ずっと思っていたのですね。どうやってソーシャルワーカー、社会福祉士がウクライナ避難民に関わっていくかというところをウオッチしていたのですけれども、今のところその兆候は見えないです。やはり地域の中でのNPO、あるいは国際交流協会が一生懸命アウトリーチをしたり、同行支援等をしていて、福祉職がそこにすごく積極的に関わっているというのは、私のところには少なくとも情報がなくて、もちろん個別ケースはあるかもしれないですが、日本のウクライナ避難民の受け入れに、特に社会福祉士会とかからも積極的な声あまり聞こえてこなくて、そうすると今現在、福祉的支援がなくても受け入れができていくという現状を私たちはどう考えればいいのかと思っています。ただ、本来ソーシャルワークの価値は、こういった人々の支援に十分役立つものと思っていますので、それをできるように何を変えなきゃいけないのか、どう変わるべきなのか、福祉職にとっても課題、宿題なのかなと思います。以上です。ありがとうございます。

注

- 1) 日本で暮らす難民・避難民など
 1. 難民 12,428 人
インドシナ難民 11,319 人 (1978 ～ 2005 年)
条約難民 915 人 (1982 ～ 2021 年)
第三国定住難民 194 人 (2010 ～ 2021 年)
 2. 人道配慮 3,289 人
難民とは認定されなかったものの人道的な配慮を理由に在留が認められた人
人道配慮
ミャンマー特例 (2021 年度) : 本国情勢を踏まえた在留ミャンマー人への緊急避難措置
 3. シリア人留学生 115 人
 4. ウクライナ避難民 1,925 人 ※ 9 月 20 日現在
 5. その他
就労などの在留資格で滞在

参考文献

出入国在留管理庁 「我が国における難民庇護の状況等」 「令和 3 年における難民認定者数等について」
https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00027.html (2022 年 7 月 10 日アクセス)
「ウクライナ避難民に関する情報」
https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/01_00234.html (2022 年 9 月 27 日アクセス)