

## 日本の難民を支援する市民団体 (NGO) のネットワーク構築

登録番号 10-A-251

特定非営利活動法人なんみんフォーラム

### 1. 活動の目的

特定非営利活動法人なんみんフォーラム (FRJ) は、日本に逃れた難民の保護を行う NGO などで構成されるネットワーク組織である。会員団体は独自に難民支援を行っているが、情報共有や相互協力によって効率的・包括的な難民支援を行うと共に、現場の意見を 1 つの声として提言するための協議体として発足された。2009 年より国際機関である国連難民高等弁務官駐日事務所 (以下、UNHCR) も参加し、会員は日本の難民保護について活発な意見交換を行っている。今回の助成事業は、「日本の難民を支援する市民団体 (NGO) のネットワーク構築」をテーマとし、これまで行ってきたなんみんフォーラムの活動を更に強化することを目的とした。それによって社会への発信力や政策提言機能を増強し、より良い難民保護の実現を目指す。

### 2. 活動の内容と方法

上記の目的を達成するために実施した活動は 4 つの柱に集約される。

- ① 会員間のより緊密な意見・情報交換の実施
- ② 会員以外の他団体、専門家、難民当事者との連携
- ③ 一般市民の理解を促すためのイベントの実施と情報発信ツールの整備
- ④ 政府関係者への提言活動

助成活動は 1 つに限定されず、複数のプロジェクト・イベント・提言活動を年間を通じて行うことで会員間の団結を強め、また、これまで難民支援に関わってきた人たち以外、特に専門家との連携にも目を向け、より多くの理解者・協力者獲得に努めた。当事者との連携においては、特に日本で暮らす難民の自助組織である「難民連携委員会—Refugee Coordination Committee Japan (RCCJ)」との協力を進め、活発な意見交換と支援を行った。また、東京在住の団体ばかりでなく地方にも目を向け、積極的に足を運んで対話を行った。情報発信ツールとしてウェブページを開設し、パンフレットを作成した。ネットワークを強化することによって、これまで個別の団体が発信していた難民保護に関わる意見をできるだけ集約し、政府関係者との対話を図った。

具体的に実施した内容は以下のとおりである。

#### 1. 難民支援のためのプロジェクトの推進

鶴見大学における庇護希望者のための無料歯科プロジェクトは 2 年目を迎えたが、なんみんフォーラムの協力体制を一層強化し、必要に応じて病院への同行、通訳の手配、交通費補助などを行った。また、通院が難しい患者のために出張歯科検診を実施し、プロジェ

クト1周年を記念して5月にシンポジウムを開催した。

## 2. 「世界難民の日」記念シンポジウム開催

2011年は、国連における1951年難民の地位に関する条約採択60周年、また日本が1981年に同条約に加入してから30年という重要な節目の年に当たる。その記念として世界難民の日（6月20日）にシンポジウムを開催し、国際機関、政府、学者、地方自治体、市民団体の関係者を一堂に集めて議論し、一般の人々に向けて難民問題の現在と未来を考える機会を提供した。

## 3. 「収容の代替措置」に関する勉強会、ワークショップ、シンポジウムの開催

「収容代替措置」とは、近年、国境を越えようとする移住者・難民申請者を一律に収容するという慣行が世界的に増えている状況に対し、不要な収容を極力減らし、難民申請手続きの間、申請者が地域社会の中で通常の生活を送りながら政府の判断を待つようにするものである。日本ではまだ聞き慣れない言葉であるが、UNHCRの推奨のもと、世界的な取り組みが行われている。なんみんフォーラムでは、この手法を日本に導入することを目的として本事業を実施した。日本での開催は、2010年に韓国で行われた同テーマの円卓会議のフォローアップに当たる。

## 4. 難民支援団体間の情報・意見交換

なんみんフォーラムとしての会合を定期的で開催する他、地方において会員以外の団体との意見交換会を実施した。東京に次いで難民申請者が多く滞在し、難民支援団体も複数存在する大阪を2回訪問し、会合を開いた。また、東京で実施されるイベントに地方の難民支援者を招待し、情報の共有に努めた。

## 5. 難民との連携

なんみんフォーラムが主催するイベントには難民にも参加してもらい、常に当事者の意見を反映できるように心がけた。特にRCCJについては、イベントでの協力、定例会議への相互の参加の他、メールや電話でも頻繁に意見交換を行って連携を深め、協力関係を構築した。

## 6. 政府との対話

なんみんフォーラムは定款において「難民条約の精神にのっとり、(中略)官民の連携により支援施策を構築し、実施することを通じて、日本及び世界における難民保護の推進に寄与することを目的とする」としている。従って、現場で直面する問題については政府に直接伝え、協議を通じて解決を図り、難民保護を推進することを目指した。

## 7. 情報発信のためのツールの整備

なんみんフォーラムの活動について知ってもらうため、新たにホームページを立ち上げ、パンフレットを作成した。

### 3. 活動の実施経過

#### (1) 難民申請者のための無料歯科治療プログラム/出張歯科検診/記念シンポジウム

##### ① 開催概要

###### 無料歯科治療プログラム

場所：鶴見大学歯学部附属病院 〒230-8501 横浜市鶴見区鶴見 2-1-3

日時：毎週木曜日 9:30 - 12:00 / 13:30 - 16:00

言語：日本語・英語

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と鶴見大学およびなんみんフォーラムの協力による共同歯科診療事業。難民申請者はなんみんフォーラム加盟団体に連絡し、診療予約を取る。国民健康保険でカバーされる範囲の歯科治療が、すべて無償で難民申請者に提供される。

###### 難民申請者のための無料出張歯科検診

2011年5月15日（日）、埼玉県蕨市民会館にて

実施内容：歯科検診、ブラッシング指導

協力者：鶴見大学歯学部附属病院—教授、歯科医師、スタッフ8名

###### デンタルプロジェクト記念シンポジウム

2011年5月28日（土）鶴見大学メモリアルホールにて

講演者・パネリスト（敬称略）：永坂哲、ヨハン・セルス（UNHCR駐日代表）、ダニエル・アルカル（UNHCR首席法務官）、高橋敬子（さぼうと21）、有川憲治（CTIC副所長）、難民（難民連携委員会 RCCJ）

##### ② 目的と成果

本プログラムでは、鶴見大学歯学部附属病院の歯科医師によって治療が提供される。健康保険を利用できず、多くが経済的困窮状態にある難民申請者はこれまで医療、特に高額な歯科治療を受けることがほとんどできなかったが、本プログラムによって歯科検診と治療を無料で受けることが実現した。また、鶴見まで来院することが難しい難民申請者（特に女性と子供）のために出張検診を実施し、ブラッシング指導なども行った。当初3月に予定していたが、東日本大震災により延期されたものである。これまで歯科治療を受けたことのない多くの人に歯の健康の重要性をわかってもらうことができた。また、これらの活動の節目として鶴見大学では記念シンポジウムを開催し、地域の新聞にも取り上げられた。困窮する難民申請者に対しては、なんみんフォーラムより交通費を補助している。

#### (2) 世界難民の日記念シンポジウム

##### ① 開催概要

2011年6月20日（月）、国連大学 エリザベスローズホールにて

主催：なんみんフォーラム（FRJ）、共催：国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）

講演者・パネリスト（敬称略）：黒岩宇洋（民主党）、ヨハン・セルス（UNHCR駐日代表）、ダニエル・アルカル（UNHCR駐日事務所首席法務官）、北村晃彦（法務省入国管理局難民認定室長）、本間浩（法政大学名誉教授・難民研究フォーラム座長）、鈴木雅子（全国難民弁護団連絡会議）、アントニー・ナンヤムバ（難民連携委員会）

RCCJ)、石井宏明(難民支援協会JAR事務局長)、松浦純也(外務省総合外交政策局人権人道課長)、高橋敬子(さぼうと21理事・事務局長)、宮端啓介(しんじゅく多文化共生プラザ所長)他

② 目的と成果

日本における難民保護制度の現状を省察し、今後の展望について意見をかわすことを目的とし、政府及び地方政府関係者、学者、法律家、市民社会の代表が一堂に会して未来を見据えたディスカッションを行った。特に二つのパネルディスカッションでは、難民認定手続きや収容問題など制度に関する事柄について法的視点から議論し、また、難民の統合および現在行われている第三国定住プロジェクトに焦点を当てながら、日本における難民支援の枠組みについて話し合い、今後の日本の難民保護に寄与する視点を提供した。

(3) 収容の代替措置に関する勉強会・会議・ワークショップ・シンポジウム開催

① 開催概要

ゲスト：International Detention Coalition (IDC) 代表 グラント・ミッチェル

10月12日：東京入国管理局成田空港支局、東日本入国管理センター等訪問

10月13日：収容代替措置に関する国会議員勉強会、政府関係者との円卓会議

10月14日：市民団体のための収容代替措置ワークショップ

10月15日：シンポジウム「収容の代替措置」

主催：なんみんフォーラム(FRJ)、共催：共催：国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)

\*シンポジウム開催については、日本弁護士連合会、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)が主催し、なんみんフォーラムは協力を行った。

② 目的と成果

難民申請者の収容が近年世界的な問題となり、日本の入国管理収容施設に関しては収容の長期化や心身の健康問題など様々な問題点が指摘されてきた。一方で諸外国では収容を制限し、収容に代わる「収容代替措置」を導入する動きが見られる。日本においても収容代替措置、海外で行われている取り組み事例などについて勉強するためオーストラリアのNGO、International Detention Coalition (IDC) よりディレクターのグラント・ミッチェル氏を招き、「収容代替措置」について政府関係者向けの勉強会、会議、市民団体向けワークショップ、一般市民向けのシンポジウムを開催した。4日間のプログラムはUNHCR、日弁連との緊密な協力関係のもとに実施され、政府関係者および市民団体との活発な協議を行うと共に一般市民の関心も呼び、大きな成果を得ることができた。

(4) 地方へのネットワークの拡大—地方難民支援団体との連携

① 開催概要

・情報および意見交換会

大阪

第1回：2010年2月27日

第2回：2011年5月29日

東京

第1回：2011年6月20日

第2回：2011年10月15日

② 目的と成果

情報交換という点では主に東京で進展する事柄、特に政策に関して地方の団体に伝えることが多かった。難民保護への取り組みでは地方でも活発に活動している団体があるが、情報の量やスピードにやはりギャップがある。また逆に地域性という点で東京にいたるだけでは見えない部分もあり、情報・意見交換会の重要性は関係者全員の共通認識となった。その意味で、会議の枠組みを作れたことは大変有意義であった。

上記の他、2010年より日本政府によるパイロット事業が開始された第三国定住難民に対しても支援が求められ、聞き取り調査を行った。遠隔地に住んでいるため往復に時間と費用がかかり、通訳の手配も必要となった。第三国定住事業の統合プログラムは当団体が提供するものではないが、必要な支援に関しては、なんみんフォーラムもできる限り協力したいと考えている。

4. 活動の成果

特定非営利活動法人なんみんフォーラムは2009年から徐々に活動を活発化させたものの、これまでは会費収入以外にほとんど財源のない協議体であった。しかし、難民申請者の生活支援や収容問題、難民の社会統合など、難民に関わるさまざまな問題が起こると共になんみんフォーラムとしての対応も求められ、活動の範囲が広がっていった。2010-2011年には庭野平和財団の助成金を得ることによって活発な活動を展開し、要求に応えることができたといえる。複数の事業やイベントを通じて大学、地方の支援団体、日弁連などのネットワークを構築することができ、なんみんフォーラムとして発言する機会も増加した。2010年から2011年にかけて2団体が新規に加入。難民当事者や地方との連携もこれまでに以上に強化された。

具体的には以下の成果が挙げられる。

1) ネットワークの強化

2010年11月から2011年10月までの1年間で、なんみんフォーラムでは全体での会合を5回開き、その他に運営委員会を7回、ワーキンググループの会合を合わせて10回以上行った。会員数が限られ、同じ人が多くの役割を兼任する団体として、この数は極めて高い頻度を表している。会議およびメールなどを通じて会員間で活発な情報・意見交換を行うことができた。会員の協力体制が強化されたことで意見を集約することが可能になり、発言力の強化につながった。また、協力体制を築くことで役割分担も可能になり、たとえば収容されている難民申請者の仮放免手続き、住居の確保、弁護士の斡旋、生活支援、医療支援などを複数の団体が協力して実施することができた。設立当初から目指していたスムーズな難民支援に向かって進んでいるといえる。

一方、会員以外の関係者とも積極的な対話を進め、関東以外の支援団体とも機会あるご

とに情報を交換し、なんみんフォーラム域外のネットワークも構築することができた。また、難民支援を直接行っていない大学関係者、医療関係者や企業にも難民問題について知ってもらう機会を得ることができ、ネットワークは多くの方面に広がった。

日本国内でのネットワークを強化したほか、国際会議に参加して他国の NGO と情報交換する機会を得た。6 月にはジュネーブで UNHCR が主催する NGO コンサルテーションが開催され、なんみんフォーラムから事務局も参加した。本会議には世界各地から 212 団体、403 人が参加した。また、なんみんフォーラムは Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN) の会員となり、アジア太平洋地域の難民支援団体との情報交換を行っている。NGO コンサルテーションでも APRRN の分科会が開催された他、10 月には香港で難民のメンタルヘルスに関するトレーニングがあり、参加した。このような国際会議やトレーニングに参加することで、日本国内だけでなく、世界やアジア太平洋地域の動向も知ることができ、非常に有意義であった。

## 2) 政府との対話

シンポジウムでのパネルディスカッションや「収容代替措置」に関する提言のほか、難民の生活支援や第三国定住についても政府関係者と話す機会を得ることができた。具体的には外務省と 4 回、法務省と 2 回の会合に参加。法務省からはオブザーバとしてなんみんフォーラムの会議に 2 名が出席された。また、1951 年難民条約採択 60 周年を記念して 2011 年 12 月にジュネーブで開催される閣僚会議に向けてステートメントを準備し、NGO が求める難民保護政策について概説した。

## 3) 難民申請者のための無料歯科診療の促進

鶴見大学が実施する難民申請者のための歯科プロジェクトに協力し、これまで歯科診療を受けられなかった多くの難民申請者が治療を受けることが可能になった。このプロジェクトでは、患者と歯科治療をつなぐのがなんみんフォーラムの役割である。治療を希望する難民申請者の情報を病院に伝える他、難民問題について関係する医師や学生に解説し、難民への理解を深めてもらうよう努力した。5 月に実施されたシンポジウムは鶴見大学主催で実施されたが、その過程で多くの大学関係者が難民問題について理解を深め、自らの活動の意義を知ってもらうことができた。2010 年度に歯科治療を受けた患者はのべ 208 人で、国籍は、ミャンマー、イラン、コンゴ民主共和国など 18 か国に及んだ。

## 4) 難民問題に関する啓発

一般の人々に向けて「世界難民の日」記念シンポジウムと「収容代替措置」に関するシンポジウムが開催された。両シンポジウムとも政府関係者を招いて政策レベルで実質的な議論を展開できるように工夫し、市民社会の代表と難民当事者の声も発信できるようにした。硬いテーマであるにもかかわらず参加人数はどちらも 100 人を超え、立ち見が出るほど盛況であった。とりわけ若い人たちが多く集まったことは若者の間で難民問題への関心が高いことを示した。

「収容代替措置」は日本ではまだ新しい概念で、実質的な導入検討は 2012 年以降になるだろう。しかし、なんみんフォーラムからの提言によって多くの人がある存在を知るとこ

ろとなり、とりわけ日本政府が関心を示してくれたことは大きな成果だったといえる。本件については今後も提言および関係者協議を継続する予定である。

#### 5) 情報発信ツールの整備

ウェブサイトではイベント情報の提供の他、難民問題についても概説した。また、パンフレットを作成し、広報活動に利用して難民・庇護希望者への支援を広く求めた。

### 5. 今後の課題

#### 1) 体制の強化

なんみんフォーラムは国際機関を始めとするさまざまな人々の支援を受け、またその地道な活動が認められ、存在が徐々に知られるようになってきている。しかし、その一方で団体としての体制はまだ不十分で、多くの局面で会員団体の協力を頼らざるを得ないのが現状である。日本国内に逃れた難民を支援する市民団体は総じて規模が小さく、人・資金共にリソース不足に悩んでいるが、なんみんフォーラムが会員団体をサポートするレベルには至っていない。今後の課題として、複数の団体が協力することで十分なシナジー効果を生み出せるように体制を強化し、会員団体がより効果的な活動を行えるように支援しなければならない。具体的には事務機能を強化し、効率的な準備・調整役と情報発信機能を担う必要がある。なんみんフォーラムが有機的に機能することで会員団体の利益を増やせるようにしたい。

#### 2) ステークホルダーの拡大

会員 13 団体との連携の他、弁護士、地方 NGO および難民支援者との情報交換、大学との協力関係の形成をすでに実施している。また、なんみんフォーラムとして政府に対して発言する機会も増え、国際会議にも参加するようになった。今後、一般市民、地方自治体、医療従事者など、難民支援に携わる関係者をさらに増やし、難民保護の強化に努めたい。

#### 3) 情報発信力の強化

助成金によってようやくウェブページの開設、パンフレットの作成に至った。しかし、なんみんフォーラムとしての情報発信力はまだ弱く、情報をより速く、効果的に発信できているとは言い難い。情報交換の多くは会員間のやりとりに終始し、難民について今、何が起きているのか、何が問題なのかを広く社会に提起できていない。その理由の一つには、上記に示す通り十分な体制がないことであり、結果として「伝える」技術が十分に育成されていない。今後、難民の理解者を増やし、必要な情報をタイムリーに提供するために、なんみんフォーラムの情報発信力を強化しなければならない。

#### 4) キャパシティ・ビルディング

世界情勢の変化に伴い、難民申請や難民保護の動向も大きく変わってきている。変化のスピードは速く、次々と問題が生じ、迅速な対応、意思決定が求められる。意思決定を早くスムーズに行うには、関係者間の問題認識レベルがある程度同等であることが前提となるが、場合によっては事態の進展があまりに速いために会員間で情報の量、質、背景情報

に関する知識などに差が生じるようになってきている。従って、今後、会員が有効な活動を展開するためには、キャパシティ・ビルディングが不可欠となる。ネットワーク団体の強みを生かして、さまざまな団体・個人と連携し、会員のトレーニングやキャパシティ・ビルディングを実施したい。

#### 5) より良い難民保護の確立に向けて

より良い難民保護の実現には、大きく分けて手続きに関わる部分と生活（社会統合）に関わる部分への 2 つの取り組みが必要である。手続きに関しては今後も法務省入国管理局や日弁連との対話を継続し、収容代替措置を促進すると共に透明性のある迅速な難民保護を実行できるよう働きかけていく。生活については、人権と福祉の視点から難民・庇護希望者に必要な支援を検討・提案する。なんみんフォーラムは市民団体として難民保護のために何ができるのか考え、表明し、関係者と協力しながらより良い難民保護の実現に向けて活動を行う。



■出張歯科検診の様子(2011年5月15日)



■UNHCR's Annual Consultations with NGOs (28 – 30 June 2011)



会議の様子

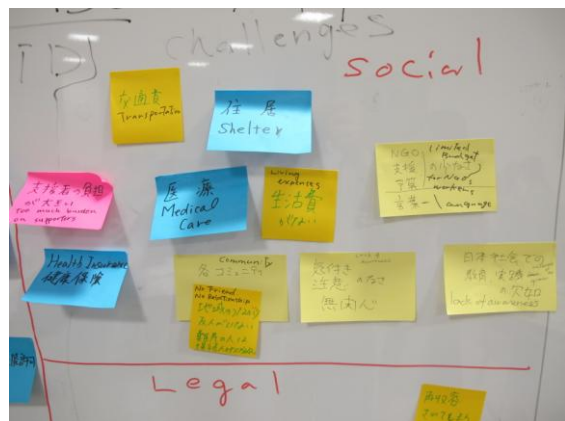


日本からの参加者

■「収容代替措置」会議とワークショップ



関係者会議(2011年10月13日)



ワークショップ(2011年10月14日)