

2011 年度後期 庭野平和財団助成活動報告書

日本の難民を支援する市民団体（NGO）のエンパワメントと多文化共生の促進

登録番号 11-A-230
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（Forum for Refugees Japan-FRJ）は、日本に逃れた難民を支援する団体で構成されるネットワーク組織である。2004 年に「レフュジーカウンシルジャパン（Refugee Council Japan-RCJ）」として誕生し、難民支援に関する情報共有・意見交換を行ってきた。活動の発展に伴い、2009 年に「なんみんフォーラム（FRJ）」と改名し、現在に至っている。個々の会員団体はそれぞれに難民支援を行っているが、ネットワークを通じた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実施し、現場の意見を 1 つの声として提言することを目的としている。特に、難民行政の改善のためには政府との対話が不可欠であり、市民団体の意見集約および調整という点で、なんみんフォーラムに寄せられる期待はますます大きくなっている。今回の助成事業では、「日本の難民を支援する市民団体（NGO）のエンパワメントと多文化共生の促進」というテーマで活動を行い、協力ネットワークを強化すると共に連携の範囲を拡大し、また日本で暮らす難民のコミュニティにもフォーカスして多文化共生を促進することに取り組んだ。

2. 活動の内容と方法

なんみんフォーラムの活動は、以下の問題に焦点を当てている。

- ① 日本における難民保護
- ② 難民の収容
- ③ 第三国定住
- ④ 難民の社会統合

また、上記の各項について、以下の活動を行っている。

- ・ 会員間のより緊密な意見・情報交換の実施
- ・ 会員以外の団体、専門家、難民との連携
- ・ 政府との対話
- ・ 国際的な連携の強化
- ・ 難民理解のためのイベントの実施・情報発信

今回の助成活動では、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協力体制を強化し、また、より多くの難民理解者・協力者の獲得を図り、難民を支援する市民社会の基盤作りに努めた。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。さらに地方にも目を向け、積極的に足を

運んで対話を促進した。連携・協力体制を強化することが、会員団体のみならず、難民保護に取り組む市民活動全体をエンパワメントすることに繋がるという考えに基づいている。

具体的に実施した内容は以下のとおりである。

(1) 「収容の代替措置」パイロットプロジェクト

2011年10月に実施した収容代替措置円卓会議より法務省との対話を継続し、2012年2月に覚書を交わす運びとなった。「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。研究によれば収容によって不正規移民を抑止することはできず、収容コストは増大する。また、被収容者は心身の健康と福祉を害され、人生の大切な時間を無為に過ごすことの被害も大きい。移民の増大に悩まされる各国ではこの問題に対処するため、収容代替措置の導入が始まっている。その方法は国によって異なり、官民協働、民間または政府だけによる実施など、いくつかのモデルがある。だが、これらは主に欧米諸国で実施されており、アジアでは香港のみが導入しているといわれている。なんみんフォーラムは、日本において難民申請者の収容を行わない方法を模索するため、2012年4月よりパイロットプロジェクトを開始した。当面は空港に到着したケースについて、収容を回避する方法を検討する。

(2) 国際社会との連携

2012年2月にオーストラリア、メルボルンで開催された第三国定住に関する国際会議に事務局が参加した。このプログラムでは第三国定住として難民を受け入れている国の政府およびNGO関係者が参加してディスカッションを行うほか、すでにオーストラリアで暮らす難民・支援団体・地方自治体を訪ね、難民の社会統合の取り組みを視察した。また、国際会議とは別に、オーストラリアにおける収容代替措置の取り組みについても視察の機会を得ることができ、入国管理局、支援団体の訪問などを行った。

(3) 組織体制の強化

なんみんフォーラムの構成員はほぼ毎月会議を開催し、その他にワーキンググループ、プロジェクトチーム、タスクフォースなどが討議を行っている。しかし、組織全体としては2010年頃より急速に発展したために意思決定権やプロセスなどが曖昧なまま残されていた。そのため、今年は組織体制の見直しを行い、ワーキンググループを整理すると共に運営委員会を理事会の下に設け、意思決定と責任を明らかにした。

国内外の難民に関する主な動きは運営委員会またはマーリングリストを通じて会員に伝えられる。必要な場合には会員の意見を取りまとめ市民社会の声として政府に伝える、またはリリースを出して対外的に表明した。

提言活動としては、2011年12月にジュネーブで開催される閣僚会議に先立ち、市民団体が求める難民保護をとりまとめて政府関係者に説明を行った。この閣僚会議は難民条約発

効60周年を記念して開催されたもので、難民条約加盟国は難民保護のための誓約を行った。また、2012年9月には第三国定住難民の来日者数が0になったことを受けてリリースを発表した。

その他、なんみんフォーラムのパンフレットを更新し、広報活動にも力を入れた。

(4) 会員以外の他団体、専門家との連携

2011年6月に続いて、2012年も平和茶会が実施された。昨年は銀閣寺だったが、今年は金閣寺で開催される運びとなった。参加者は700人にも上り、日本の伝統を愉しみながら、東日本大震災や故国を追われた難民のための寄附を行った。

また、なんみんフォーラムは、鶴見大学国際交流センターおよび歯学部が実施する「難民申請者のための無料歯科検診」に今年も全面的に協力した。難民申請者が歯科診療を受けるには、保険、言葉、文化の違い、難民という背景の特殊性など、様々なハードルを越えなければならない。その点で、本プロジェクトは診療する側の難民への理解があつて実施されているので、難民申請者は安心して診療を受けることができる。

(5) 難民との連携

なんみんフォーラムは難民との連携を重視し、コミュニティとのネットワーク強化に努めている。日本の難民自助グループである難民連携委員会（RCCJ）とは、特に連携を強くしており、イベントでの協力、定例会議への相互参加などを行うことによって情報と意見の交換を行った。また、RCCJに所属しない難民コミュニティともアウトリーチ手法で連携を深めた。

3. 活動の実施経過

(1) 三者協議会と収容代替措置パイロットプロジェクト

① 開催概要

難民認定手続き等に関する市民団体との協力関係に係る覚書の締結

2012年2月10日、法務省入国管理局、日本弁護士連合会、なんみんフォーラムは難民認定手続き等の改善に向けた協議・協力することに合意し、三者間の覚書を締結した。本覚書に基づき、法務省入国管理局、日本弁護士連合会、なんみんフォーラムの三者間で定期的な会合が実施されることとなった。

三者協議会の開催

第1回	2012年2月29日	法務省にて
第2回	2012年3月28日	弁護士会館にて
第3回	2012年5月16日	弁護士会館にて
第4回	2012年6月20日	弁護士会館にて
第5回	2012年9月5日	法務省にて

パイロットプロジェクト

なんみんフォーラムでは、日本での収容代替措置の導入を検討するため、パイロットプロジェクトを実施することとなった。

実施期間：2012年4月より2013年3月まで

※当初は2012年9月までとされたが、延長された。

パイロットプロジェクトに関する実務的な事柄を協議するために、作業部会が立ち上げられた。メンバーは、法務省、日弁連、なんみんフォーラムで構成される。

成田空港の見学

2012年8月、日弁連およびなんみんフォーラムからの参加者が入国管理局成田支局を見学した。

② 目的と成果

覚書に基づく主な協力内容は、以下のとおりである。

- 難民認定手続を始め法務省入国管理局が所掌する難民行政全般に関する改善点を探る協議
- 難民認定手続中等の者に対する難民支援団体による住居の提供等に関する情報交換等
- その他三者の今後の協議により定める事項

なんみんフォーラムは、改善への実施に向けた、覚書の締結という具体的な動きを大変画期的なものと考えている。パイロットプロジェクトは、空港での難民申請者に対する収容代替措置の実施を検討するために行われ、現在も継続している。法務省、日弁連との協力に基づいてなんみんフォーラムが住居やケースワークの提供などをを行い、収容を回避する取り組みを実施した。作業部会はパイロットの実施に当たって必要な事柄を検討するために開催され、これまでに6回の会合が実施された。

(2) ATCR WGR 参加

① 開催概要

2012年2月20日（月）から23日（木）、オーストラリア、メルボルンにて
主催：国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）

Annual Tripartite Consultations and Working Group on Resettlement

プログラム：

- 1日目：施設訪問（メルボルン中心部）
- 2日目：施設訪問（メルボルン郊外）
- 3日目：会議（各国における経験の共有と個別テーマのセッション）
- 4日目：会議（第三国定住と社会統合、課題への取り組み）

② 目的と成果

ATCRは7月にジュネーブで開催される本会議を中心としているが、この分科会では定住難民および支援団体、地方自治体の訪問がプログラムに組み込まれ、これまでにないアクティブな会議となった。13か国からの参加者数は、初めて市民団体からの参加が政府関係者を上回り、国際的な関心の高さがうかがえた。会議では、多文化主義、支援団体・地方自治体・ボランティアの役割、教育、就労、教育、言語、若者支援、特殊ニーズへの対応、などのテーマについて討議した。なんみんフォーラムとしては初めてのATCR参加であったが、第三国定住に関する具体的な取り組

みや各国の事例を学び、関係者とのネットワークを拡大することができた。また、実際にメルボルンで暮らす難民の声を多く聞くことができ、非常に有意義な経験となつた。

(3) 収容代替措置オーストラリア視察

① 開催概要

2012年2月23日（木）、24日（金）、オーストラリア、メルボルンにて

協力：International Detention Coalition（IDC 国際拘禁連盟）

訪問先：

- Australian Red Cross

- Sanctuary

- Immigration Detention Coalition (IDC)

- Department of Immigration and Citizenship (DIAC)

② 目的と成果

この訪問は、オーストラリアにおける収容代替措置の取り組みについて学ぶことを目的とした。オーストラリアは官民の協力で収容代替措置を実施しており、日本にとっても学ぶことが多かった。特に入国管理局を含む実施機関の担当者から聞く話は興味深く、具体的にどのようなプロセスで実施されているのかを知ることができた。この訪問については、第1回三者協議会で報告した。

(4) 「東日本大震災復興・国連難民医療支援等の活動に供する平和茶会」への協力

① 開催概要

2012年5月31日（木）

場所：金閣鹿苑寺

主催：鶴見大学国際交流センター平和茶会実行委員会

② 目的と成果

平和茶会は東日本大震災復興・国連難民医療支援等の活動を支援するために開催された。なんみんフォーラムは、平和茶会実行委員会からの要請を受け、全面的に支援を行うこととした。当日は難民と共に金閣寺にて茶会の開催を手伝った。午前8時半ごろ、客殿の一室で、席主を務める有馬頬底住職が約50人の出席者に濃茶を振る舞った。夕方まで続く茶会には約700人が参加し、それぞれが東日本大震災の被害ならびに国を追われた難民に思いをはせた。

4. 活動の成果

なんみんフォーラムは、日本で難民支援を行う団体の多くが会員として参加していることにより、難民問題に関するまとまった意見を対外的に発信する機会が増えている。活動の発展に伴い、今年は組織の強化を図った。私たちが支援するのは日本に逃れた難民であり、社会全体から見れば極めて小さな集団である。しかし、難民申請者の数は増えており、複数の政府機関が関係する。なんみんフォーラムは、昨年に引き続いて庭野平和財団の助成金を受けることによって安定的に活動することができ、またその範囲を拡大することができた。

できた。

具体的には以下の成果が挙げられる。

(1) 収容代替措置の取り組みへの着手

覚書締結に基づくパイロットプロジェクトに着手できたことは大きな成果であった。入管収容の問題にはこれまで多くの団体・ボランティアが取り組んでおり、当局との交渉が行われることはあるが、官民の「協議」が行われたことはほとんどない、あるいは知られていない。難民保護は国際条約に基づく人権問題でありながら、入国管理という国家の機密や安全保障にも関わるセンシティブな問題にも該当する。難民は母国での迫害を逃れても庇護を求めた先で収容されることがあり、心と体に大きな影響を受ける。日本の場合、入管収容に期限の定めがないため、被収容者は将来を見通せず、うつや不眠症などの精神障害を発症する事例が少なくない。収容が長期化すれば身体的な不調を訴えることが増え、そのような状態で仮放免されても医療へのアクセスは限られている。

難民申請者の収容に関しては、2010年に東日本・西日本入国管理センターでのハンガーストライキ、被収容者の自殺、自殺未遂や自傷行為の増加などの問題が発生した。その後の対応として収容所内での法律相談が行われるようになり、今年は医師の交代によって医療体制の改善が試みられている。こうした環境で市民団体が収容問題に具体的に関われるようになったことの意義は大きい。それを交渉ではなく協議の中で、官と民が協力するという合意のもとで実施することは、これまでにない新たな方向に動いたといえるだろう。実際には、パイロットプロジェクトはまだ空港での難民申請のケースに限られており、包括的な取り組みには至っていない。しかもパイロットなので、空港で難民申請されるすべての事案を取り扱っているわけではない。だが、個別の事案と保護の仕組みについて政府当局と話をできることは大変重要である。

空港ケースからパイロットプロジェクトを始めた理由は、いくつかある。第1に、空港で入国を認められずに収容された場合、日本での知人がいないために十分な情報や支援を受けられず、仮放免がさらに困難になると想定される。従って、ニーズが一層高いと判断された。また、支援する側としては早い段階からアクセスできた方が、提供できるサービスも多く、無駄が少ないと認識しており、これも空港での難民申請に着目する理由である。支援者がいないと情報の欠如・誤りから必要なサービスに行き着かないことがあり、放置される期間や不遇な状況が長く続くほど受け入れ側への不満や不安が増大するなどの心理的影響もある。第3に、空港から直接移送されるケースはそれほど多くないので、パイロットとして着手するには適当と考えられた。空港は今のところ成田空港に限定している。

助成プロジェクトとしては、当初、海外からゲストを招聘して収容代替措置の具体策に関するアドバイスとトレーニングを受けることも想定していたが、覚書締結によって日本での取り組みが加速したこと、政局不安定のために効果的な実施が危ぶまれたことにより実現できなかった。収容の代替措置の取り組みとして、助成費用の一部をパイロットプロジェクト実施のために使用させていただいた。

(2) 国際ネットワークの拡大

メルボルンでの国際会議に参加することで、第三国定住に関わる世界の関係者とネット

ワークを築くことができた。今年は7月にジュネーブで開催された NGO Consultations および ATCR 本会議（共に UNHCR 主催）にも参加でき、ネットワークをさらに強化することができた。日本は、第三国定住のパイロットプログラムとして3年間で90人のミャンマー難民を受け入れることを表明した（その後5年間に延長することを決定）。その後2010年より毎年30人の定員で難民が来日しているが、多くの問題に直面し、定住がスムーズに進められているとは言えない状況にある。2012年はついに来日希望者が0となり、関係者に大きな衝撃を与えた。なんみんフォーラムでは日本が受け入れを決定する前から第三国定住プログラムに焦点を当て、様々な関係者と意見交換を行ってきた。今年、ATCRに參加したことによって、国としての受け入れについて知見を深めることになり、市民社会の役割について再確認することができた。ネットワークが国際的に広がったことで海外NGOなどの協力も可能になった。

また、ATCR・第三国定住に限らず、なんみんフォーラムの国際ネットワークの拡大は進んでいる。なんみんフォーラムはアジア太平洋地域の難民支援組織で構成される Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN) のメンバーとして、地域全体の難民保護にも目を向けている。日本における収容代替措置の取り組みはアジアにおいても注目を集めしており、会議で発表する機会もあった。難民保護について、国際社会・地域・国内の問題としてリンクさせながら取り組むことは非常に大事なので、国際ネットワークへの関与は今後も継続すべきと考えている。

(3) 組織体制の強化と情報発信

今年は組織体制を強化し、規約の整備を行い、意思決定・責任の所在を明確にした。また、討議を繰り返すことでの会員間の相互理解が深まり、役割分担も明確化してきたと感じている。なんみんフォーラムは組織としての活動を行いながら、相互に協力することで会員団体が効果的に活動できるようにすることを目指している。その点で、着実な成長を遂げていると言えるだろう。広報についてはまだ十分な対応はできなかつたが、パンフレット等の広報ツールを整備し、広く協力を呼びかけることができた。組織基盤を整えることができたので、更なる発展と成長、サービスの向上に努めたい。

(4) 難民との連携

難民支援に関して広く国際社会で認識されている”Nothing about us without us”（私たちを入れずに私たちのことを決めるのはほしい）という考え方には、なんみんフォーラムの活動の指針にもなっている。難民の声を聞かずに支援を提供することはできず、活動を実施する上で当事者と連携することは極めて重要である。なんみんフォーラムは難民との対話を重視し、機会あるごとに意見を聞くように努めてきた。RCCJのメンバーとは国際会議や平和茶会その他のイベントなどで共に活動することが多く、様々な場面で協力することができた。

5. 今後の課題

(1) 収容代替措置と収容問題

移民管理のツールとして行う入管収容は、世界的な問題でもある。私たちは、人間の基

本的権利を否定する収容ができるだけ行わず、必要とされる場合に必要な期間に限って行う最後の手段であるべきと考えている。収容は心身の健康を蝕み、不要なコストを発生させる。

今年、法務省との覚書締結から始まった三者協議会は思いがけない展開であったが、収容代替措置のパイロットに着手できたことは極めて意義が大きい。だが、プロジェクトはまだ手探り状態であり、課題が山積みである。1つにはプロジェクト予算が限られているため、極めて小さな規模でしか展開できないことがあげられる。諸外国で実施されているパイロットに比較すると、取扱件数は2ケタ位違う。さらに、日本のNGOはどこも資金不足と同じくらい人手不足に悩まされており、本パイロットに関しても同様である。そのような状況で日本型収容代替措置をどのように設計するのか、なんみんフォーラムの責任は極めて大きいといえる。また、現在は検討ケースを空港に限定しているが、収容問題全体を考えるためにには、範囲を拡大する必要もあるだろう。そのためにも私たちは経験を積んで知見を蓄積し、併せて資金の獲得に努めなければならない。

(2) 第三国定住

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た活動を行う。

(3) 難民保護法への取り組み

難民の保護は難民条約によって国際的に実施されるが、各国では国内法に準拠して行われ、日本では「出入国管理及び難民認定法（入管法）」によって処遇が決定される。しかし、入管法は本来入国の管理を目的とする法律であり、難民の保護を目指すものではない。そのため、なんみんフォーラムでは難民保護法について検討を行っている。

2012年の日本の難民認定率は、1次審査で0.3パーセント、2次審査では1.6パーセントであった。排除ではなく共生の仕組みを作るために、難民保護法の実現に向けて今後も努力を重ねたい。

(4) 難民コミュニティのエンパワメント

日本で暮らす難民は、多くの場合コミュニティ（国別または民族別）を形成し、相互扶助を行っている。しかし、諸外国に比べると規模が小さく、発言力や社会的影響力を持つ組織にまで発展しているところは少ない。インドシナ難民を別にすると最も認定数の多いミャンマーでも、少数民族で分かれているために組織の規模は大きいとは言えない。また、各コミュニティのネットワークも確立していない。

なんみんフォーラムはこれまで難民との連携を重要視してきたが、今後もコミュニティの支援に注力し、エンパワメントを行いたいと考えている。難民は概して共通の問題を

抱えている。難民が安心して暮らせるように支援することが社会統合を促し、より良い難民保護に繋がると考えている。